

El rostro cambiante de la rendición de cuentas de las ONG

**Conferencia Magistral en el seminario internacional:
*Pregonar con el ejemplo. Sociedad civil y rendición de cuentas***

Organizado por el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD)
Montevideo, 16 de abril de 2007

por

David Bonbright

(david@keystonereporting.org)

Introducción

La rendición de cuentas se ha convertido en un tema de plena actualidad. Para la finalidad que perseguimos en esta charla, el interés en el tema empezó con esfuerzos de la sociedad civil para comprobar el poder institucional a partir de los años setenta. Como abogado, activista político y profesional de desarrollo he estado batallando con preguntas y cuestionando el poder no responsable de otros durante más de 25 años. Hoy me encuentro yo mismo habiendo vuelto al punto de partida (nuevamente trabajando en la sociedad civil) para preguntarme si rendimos cuentas adecuadamente del poder que tenemos como organizaciones de la sociedad civil. ¿Comprendemos nuestra propia rendición de cuentas de forma que la misma impulse y consolide nuestra misión?

Mi vida de trabajo empezó en Sudáfrica en los años ochenta en el último decenio de la lucha contra el apartheid. Siendo oficial del programa de la Fundación Ford, administré subvenciones de apoyo a la democracia y a la educación en la Sudáfrica del apartheid, y al hacerlo me convertí agudamente consciente de la paradoja del poder del mundo de la filantropía y desarrollo. Había muchos elementos contradictorios en el hecho de ser un donante o financiador durante la lucha de liberación sudafricana:

- La ayuda que pudimos proporcionar fue minúscula con relación a las necesidades.
- Fuimos en cualquier caso marginal a la historia principal, que era una lucha política por el derecho de voto, para el gobierno democrático.
- Nuestras normas y estándares profesionales rigurosos y estrictos y leyes estadounidenses significaron que los grupos informales, los partidos políticos prohibidos y los sindicatos nunca pudieron obtener acceso a nuestro apoyo directamente.
- Nuestra posición como financiadores significaba que teníamos un panorama de lo que estaba ocurriendo en todo el país mucho más que lo que tenían la mayoría de los protagonistas principales. Así nuestro poder por el hecho de financiar se fue amplificado a un poder por tener conocimiento e información.
- Otros donantes extranjeros, especialmente los donantes vinculados a las iglesias, impusieron menos exigencias a los beneficiarios sudafricanos.

- Formalmente, la subvención programa de Ford en Sudáfrica violaba el movimiento de boicot mundial a Sudáfrica.

Si ustedes retroceden y piensan en ello, esta situación en Sudáfrica a mediados de los años ochenta es similar a la situación de los donantes y las ONG hoy en día. Estamos siempre trabajando en la escasez—con mucho menos dinero y talento del que necesitamos. Tendemos a ser los jugadores marginales al lado de fuerzas del mercado y de los actores del gobierno más poderosos. ¿Dadas estas limitaciones, dados estos “hechos de la vida”, por qué hablamos de rendición de cuentas de las ONG?

Mi respuesta, y el tema de esta conversación, es que la rendición de cuentas de la ONG es la clave que puede hacer para aumentar los recursos con que contamos y hacernos más eficaces en la implementación de nuestra misión.

Quisiera empezar por decir lo que entiendo por rendición de cuentas más en general. No hay ningún criterio establecido acerca de la rendición de cuentas; es un tema muy debatido, un “tema peleado, reñido”. La rendición de cuentas se interpreta en diferentes entornos de organización—gobiernos, empresas, las ONG. Adopta una forma extraordinariamente diferente en los niveles locales, nacionales y mundiales. La rendición es influida profundamente por el contexto—en particular el contexto político, la ausencia o la presencia de la democracia y del respeto a los derechos humanos, y la rendición está sujeta a los sistemas reguladores variables formales e informales, las leyes, la normativa, las reglas. Algunos, de hecho la mayoría, piensan en la rendición de cuentas se refiere al *cumplimiento* de brindar información, según determinados requisitos formales, de cómo se gastaron los fondos para las finalidades propuestas.

Pero el criterio más profundo de la rendición de cuentas, el criterio sobre el que se basa esta conversación, ve a la rendición de cuentas como un medio para influir el uso del poder, como una forma de decirle la verdad al poder. Por el poder queremos decir la capacidad diferencial de diversos actores para controlar el acceso a los recursos, para estructurar las ideologías que justifican tales diferencias y para gobernar las instituciones y las estructuras que reproducen la distribución desigual de tal poder. Al tiempo que quizás siempre existan jerarquías de poder, la 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 retar y reconfigurar las dinámicas del poder social. Quisiéramos examinar cómo la rendición de cuentas puede impulsar el proyecto humano más importante que es el de crear más sociedades democráticas, equitativas y justas. La rendición de cuentas es por lo tanto un proceso profundamente político.

Algunos teóricos y especialistas en rendición de cuentas están presionando para conseguir una teoría integral de la rendición de cuentas que unifica estos elementos distintos. Otros encuentran que es mejor analizarla dentro de los contextos particulares y específicos. Este debate importa más que su resolución, porque determina la naturaleza de la iniciativa de rendición de cuentas y las prácticas subsiguientes.

A pesar de que la rendición de cuentas se discute y debate permanentemente, hay un fenómeno general que es claramente visible: tendemos a reconocer el valor de la

rendición de cuentas principalmente por su ausencia. Nos agravian cuando vemos los casos donde el poder se usa de forma no responsable y tendemos a dar por sentado que existe la buena rendición de cuentas. Cuando en nuestros caminos se dan condiciones peligrosas, cuando las escuelas de nuestros niños carecen a profesores, de saneamiento o faltan libros de texto, miramos a ver a quien a responsabilizar. Pero prestamos rara vez la atención a los caminos o las escuelas que están en buenas condiciones y funcionan, en otras palabras, cuando esos responsable de estos servicios se están comportando responsablemente. Esto es porque cuando las cosas funcionan bien rara vez preguntamos *por qué* funcionan bien. ¿Y por qué debemos hacernos esa pregunta?

Pero es que esta pregunta resulta ser una pregunta muy importante. Y la respuesta es que para cambiar las malas prácticas de rendición de cuentas y para crear mejor rendición de cuentas, tenemos que tomar un criterio positivo, y no un criterio negativo. Tenemos que estudiar y aprender proactivamente del fracaso y *del* éxito. Y tenemos que empezar por casa, sobre lo que podemos hacernos. En lugar de ser algo que vemos como esencialmente negativo –el control del uso indebido de poder– necesitamos centrarnos en lo positivo, la rendición de cuentas puede ser el medio por el cual podemos planificar, ejecutar, vigilar, evaluar y aprender cómo resolver los importantes problemas por los cuales trabajamos, desde la reducción de la pobreza, el combate a las enfermedades, la guerra y el conflicto violento y las consecuencias del recalentamiento del planeta o la degradación del medio ambiente.

Esta conversación se organiza en seis (¡muy cortas!) secciones. Las tres primeras secciones se centran en el estado actual de la rendición de cuentas, mientras las últimas tres secciones tratan de mirar hacia los retos que implica el camino hacia una mejor rendición de cuentas.

La primera sección define la rendición de cuentas y la rendición de cuentas de las ONG y plantea una manera de acomodar diferentes contextos. Mientras nuestras definiciones no convencerán a todos, sí permiten llegar, para los fines de esta conversación, a una descripción clara de los elementos intrínsecos de la rendición de cuentas de la cual puede construirse todo lo demás.

La segunda sección construye a partir de las definiciones y los contextos para considerar la lógica de la rendición de cuentas y concluye con un ‘modelo de lógica’ o la ‘teoría’ básica ‘del cambio’ para la rendición de cuentas de la ONG. Ubica la rendición de cuentas como un mecanismo organizador para el avance de la Democracia. Al revés de mucha de la bibliografía existente, trabajamos desde un punto de vista de la práctica, de quienes son activos en la práctica, y no desde el lugar de los expertos o los reguladores.

La sección tercera trata de los principios orientadores para generar prácticas eficaces de rendición de cuentas.

El documento luego desplaza los engranajes para analizar algunos de los retos para la evolución de mejores prácticas de rendición de cuentas. La primera sección analiza el reto de mejorar la rendición de cuentas de las ONG como un problema del sistema. Las secciones dos y tres miran a los actores fundamentales en ese sistema, gobiernos, donantes, empresas y ONG.

La presentación culmina con un resumen de los temas sugeridos para abordar en nuestro propio trabajo de rendición de cuentas, incluido el reto central de la rendición de cuentas para organizaciones—es decir, reconfigurando sus estructuras para tomar seriamente las relaciones. Tratamos de destacar una oportunidad histórica de invertir en las prácticas de rendición de cuentas que funcionen para reunir a grupos de involucrados o `de interesados directos`, a menudo dispersos y fragmentados, para crear soluciones sostenibles a los conflictos de larga data y los problemas importantes y para generar muchas veces mayores niveles de energía social para un mundo justo y sostenible

Parte 1: La situación actual de la rendición de cuentas

Definiciones

Nuestro punto de partida es que la rendición de cuentas es mucho más importante e interesante que el mero cumplimiento de las obligaciones de informar, con base en modelos previamente acordados, sobre los gastos que se realizaron para ejecutar determinadas actividades. Fundamentalmente, la rendición de cuentas se trata de, como Simon Zadek ha escrito, acerca de “lograr que sean responsables quienes tienen poder sobre las vidas de la gente y finalmente de una voz o canal de expresión la gente sobre temas que repercuten en sus propias vidas”.¹ La rendición de cuentas es la manera que el poder rinda cuentas, especialmente hacia aquellos más afectados por tal poder. Es un proceso; y el resultado de un proceso. No es un fin en sí mismo, aunque puede ser un resultado provisorio de vital importancia en un camino hacia determinado fin. Un proyecto de mejoramiento escolar que rinde cuentas genuinamente a los padres y madres y niños de la escuela puede producir un resultado provisorio del cambio de actitudes, las aptitudes y los valores en los padres y los niños que contribuirán a la meta de más largo plazo de lograr mejores escuelas y que las personas finalmente reciban mejor educación. Ello es, por otro lado, un proceso muy particular que habla a la *calidad de las relaciones* entre los *que tienen, detentanm, efectúan* y aquellos *afectados por el poder*. Para seguir con nuestro ejemplo de proyecto de mejoramiento escolar, las prácticas de rendición de cuentas, como la consulta respetuosa en las fases de planificación y la información sistemática durante la ejecución, establecen la calidad de las relaciones entre el proyecto y los padres y los niños que otorga a los padres una capacidad fortalecida para mejorar *su* escuela y *su* educación. Este punto importante aplica a todo tipo de organizaciones en donde se ejercita de una u otra forma el poder y volveremos a este tema reiteradamente.

Esto nos obliga a que afrontemos la realidad de que la rendición de cuentas basada en las relaciones más equitativas no puede garantizar que se obtenga nuestros resultados sociales o ideológico resultados esperados, pero es un riesgo que debemos tomar. No podemos prefijar “y si” y “peros” a la rendición de cuentas por el hecho de que estemos inseguros a donde conducirá esa rendición. El Programa de Marco de un Nuevo Currículo lanzado en la India en 2005 proporciona un ejemplo interesante.² El Programa tuvo por objeto crear la posibilidad para los profesores y las escuelas de

¹ Zadek, S. 2006. *Reflections on Accountability*. London: AccountAbility

² http://www.ncert.nic.in/sites/publication/schoolcurriculum/NCFR%202005/ncfr_final/Perspective.pdf

diseñar planes de estudios basados en las “experiencias necesarias” que los profesores creían que los niños debían tener, pero dentro de los valores, los principios y derechos en el marco de la constitución india. Una tormenta de la protesta brotó sorprendentemente, especialmente de los activistas educativos progresistas, que temían que esto condujera no solo a variaciones enormes en el aprendizaje del contenido pero también abriría un espacio para fundamentalistas y fuerzas antidemocráticas para tomar el control de la enseñanza primaria y permitir el lavado de cerebro ideológico negativo de los niños—algo en que los fundamentalistas habían tenido ya éxito en algunos lugares del país.

Pero este ejemplo también demuestra que ciertos derechos humanos universales deben formar las bases para la rendición de cuentas—como los derechos a igualdad, no discriminación, asociación, libertad de expresión y respeto de la ley. La democracia significa que las personas tienen el derecho a unirse para finalidades que sean legales y para expresar su opiniones—aun cuando tengamos diferencias con esas opiniones. Pueden formar organizaciones para el bien público, tal como definan el bien público, sin interferencia estatal. Pero este derecho debe respetar los derechos básicos de derecho a la vida, la dignidad, no discriminación y otros, para que el derecho a una opinión, por ejemplo en el contexto de una asignación de los recursos, no viole otro derecho del pueblo como la inclusión y el tratamiento igualitario.

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 parecer paradójico— se ven a sí mismos como relativamente indefensos en cuanto tanto 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 se han acumulado poder y se han convertido en sujetos de rendición de cuentas. Lo que es más importante, aunque la rendición de cuentas de tales asociaciones sea débil, esto nunca puede ser una razón para limitar los derechos de la gente a asociarse o a expresarse ellos mismos. Argumentaríamos que aunque la rendición de cuentas débil en último término los haría ineficaces para generar un cambio positivo, su ineficacia no cierra las puertas al derecho de ser, de existir.

Por el contrario, en los entornos no democráticos, las obligaciones de la rendición de cuentas quizá se hayan subordinado a la defensa y extensión de los derechos democráticos. Prácticas normales de rendición de cuentas, tales como la información a las comunidades de las actividades, los resultados y los estados financieros, debe modificarse, por ejemplo, si la publicación de esa información podría producir un ataque violento contra la organización y las personas asociadas con la organización. Esta es lamentablemente la situación en un número desafortunado de países incluso en la actualidad, algo que experimenté con fuerza durante la era del apartheid en Sudáfrica.

Elementos lógicos

Lógicamente hablando, hay tres formas conocidas de rendición de cuentas.

Dos de estas formas recaen en lo que se conoce como teoría de agentes. Una forma de manera de teoría del organismo es ***la representación***. Te elijo a tí para representarme y tú eres por consiguiente responsable ante mí por las acciones que emprendas desde

la posición para la cual has sido electo. Otra teoría adopta la forma de un *contrato formal* basado en un intercambio de valor. Yo, el actor Principal, te contrato a tí, el Agente, para realizar ciertas actividades y tú eres responsable ante mí por esas actividades. Estas dos formas de rendición de cuentas son comunes, aunque no necesariamente siempre beneficiosas, en las esferas del gobierno y del comercio. Dado que el gobierno y las empresas dominan nuestra imaginación sobre “La Organización”, estas dos formas de rendición de cuentas han impregnado el discurso de las ONG y sus prácticas. Esto ha creado una distracción principal lejos de los caminos más fructíferos de la exploración, ya que ninguna de estas formas, que provienen de tipos de organización con finalidades, estructuras y metas fundamentalmente diferentes, no son adecuadas para las ONG, esencialmente no son “su talla”.

El reto de la rendición de cuentas para las ONG está también acentuado por su diferencia de otros tipos de organizaciones de la sociedad civil. Al contrario de organizaciones basadas en afiliación o membresía, como los sindicatos o sociedades deportivas, las ONG no son responsables a miembros ni *representan* a sus miembros. Podemos decir que la razón de ser para las organizaciones de afiliación es darle servicios a sus miembros. Su rendición de cuentas se dirige principalmente a sus socios o integrantes.

La lógica dominante de las teorías de representación y de actor principal-agente da lugar frecuentemente a preguntas comunes en cuanto a la rendición de cuentas familiares pero que en realidad no son las correctas en cuanto se refieren a las ONG. ¿A quiénes representan ustedes? ¿Sobre qué bases tienen ustedes derecho a la representación? Pero ya que ninguna de las dos lógicas, sea la de la representación o la rendición de cuentas según el modelo contrato, es realmente aplicable a las ONG -- no son ni representantes elegidos, ni son agentes de un contrato -- las preguntas anteriores son preguntas equivocadas. La pregunta correcta es: “¿Cuál es la base de su legitimidad?” y la misma nos trae una comprensión más clara de lo que realmente es significativo acerca de las ONG desde el punto de vista de la rendición de cuentas.

Lo que define la rendición de cuentas de las ONG es su razón de ser: producir un beneficio público explícito. Los beneficios públicos corren no solamente para las ONG, pero para la sociedad en general, o a un grupo identificado en la sociedad de forma que el aprovechamiento del grupo de este beneficio se considere que beneficia a la sociedad en general (por ejemplo, empoderamiento económico de los pobres, promoción de una vida más productiva para las personas discapacitadas, mejoramiento de la salud, educación de los niños).

La base de la legitimidad de las ONG, por lo tanto, se encuentra en su capacidad de demostrar el progreso, los avances, en su misión, en particular a quienes supuestamente se benefician de esa misión. A quien deben rendir cuentas, y para qué es un corolario de lo anterior. Esta manera de pensar la rendición de cuentas de las ONG es el modelo incisivamente planteado por el Proyecto Internacional de Rendición de Cuentas Humanitaria --Humanitarian Accountability Project International (HAP-I). HAP-I hace cinco preguntas empíricas sencillas: ¿quién es responsable?; ¿ante quién?; ¿para qué?; ¿cómo?; ¿y para qué resultados?

Esto nos trae a la tercera forma de rendición de cuentas, el modelo que aplica a las organizaciones que prosiguen una finalidad social. A veces denominado un enfoque o modelo “de los involucrados” o “de interesados directos”, este marco de rendición de cuentas es en realidad uno que aboga por un *método inclusivo y colaborativo de la gobernanza de la organización*. Este modelo presupone que todos aquellos que son afectados o que afectan la organización deben tener una voz en su `gobernanza`. `La gobernanza` en este contexto se entiende de una forma amplia y va más allá de las estructuras formales de gobierno (las regulaciones, estatutos, procedimientos) a las normas más informales que involucran otras audiencias y que surgen de, por ejemplo, los diálogos estructurados, los informes de progresos, las encuestas, los sistemas de retroalimentación, los procedimientos de quejas y así sucesivamente. Este modelo no recalca quién debe estar *representado* en una junta directiva (se aleja así de la manera *representativa* de pensamiento acerca de rendición de cuentas), pero sí cómo informar, a quien involucrar, de quiénes aprender, y cómo responder a sus `interesados directos`. Esto puede o no incluir la representación en las Juntas Directivas.

Las flechas direccionales a menudo se extraen para describir la manera de pensar sobre la rendición de cuentas. Las flechas ascendentes indican los donantes, cuyo gran poder en el sistema deriva del hecho de que proporcionan finanzas. Las flechas descendentes centran la atención en los beneficiarios. Las flechas laterales tratan de llegar a los “pares”. Y las flechas interiores se dirigen al personal y la misión. Este modelo espacial a menudo conduce a la observación que las ONG tienen un reto único y crucial en la administración de la diversidad `de interesados directos`, sus exigencias y sus expectativas. Dada la complejidad de la gestión `de interesados directos` que las empresas y los gobiernos también enfrentan, la excepcionalidad de las ONG en este tema a veces se cuestiona. Pero aún este modelo es en último término insatisfactorio ya que no tiene en cuenta la importancia o el peso relativo de la rendición de cuentas a diferentes grupos `de interesados directos`. Aunque menos lineal que la representación y los modelos de contrato agente-actor princip, hay todavía una suposición implícita que la rendición de cuentas a todos los `interesados directos` es igual y debe ser igual. Claramente, necesitamos una teoría diferente.

Una teoría de cambio para la rendición de cuentas de las ONG

Basándose en estas definiciones y elementos lógicos es posible empezar a describir una teoría para la rendición de cuentas de la ONG que explica cómo las metas de una organización pueden lograrse avanzadas mediante prácticas específicas de rendición de cuentas. En particular, el resultado de la rendición de cuentas es que las ONG legítimas contribuyen eficazmente a los beneficios públicos que proponen. Las principales actividades de rendición de cuentas de las ONG incluyen el diálogo `de interesados directos` inclusivo y sistemático que fluye armónicamente hacia los informes públicos. Estos informes públicos incluyen datos acerca de las actividades (por ejemplo, las cuentas financieras y detalles de actividades), más el progreso hacia los resultados propuestos (por ejemplo, la reducción de la mortalidad en la niñez, mejores medios de vida para los pobres, mayor cantidad de recursos controlados por mujeres), más los criterios de quienes son sumamente afectados por las ONG.

Esta última parte, las voces de los beneficiarios y otros constituyentes de una ONG, es el menos reconocido (aunque en mi experiencia pocas ONG hacen un trabajo satisfactorio de medición de resultados).³ La suposición fundamental importante de la teoría democrática es que las personas son los mejores agentes de sus propias vidas. La democracia expresa a los agentes humanos como esa forma de gobierno que es “de las personas, por las personas y para las personas”. Las ONG trabajan para el beneficio público en las sociedades constituidas por diferentes actores que a menudo se ven a si mismos como teniendo intereses y prioridades encontradas. Mediante el diálogo `de interesados directos` sistemático y la información transparente, las ONG le permiten a la sociedad aprender de su trabajo. Esta teoría no exige a las ONG que concilien los intereses encontrados. En muchos casos, las estrategias de las ONG incluyen el cabildeo, pero también el enfrentamiento. Pero aun cuando se actúa como promotores, la teoría alegue que las ONG serán más eficaces cuando involucran, escuchan, responden y comunican. Desarrollamos estas ideas aún más en la próxima sección, que entra en las practicas de la rendición de cuentas de la ONG.

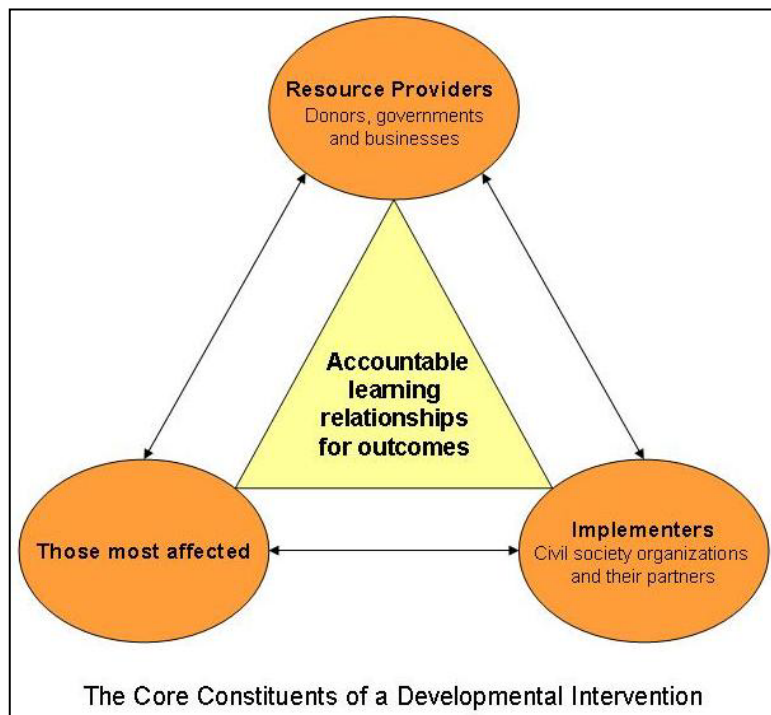
Principios orientadores

Todos los gobiernos tienen leyes y reglamentos implantados de forma de fijar las normas para la rendición de cuentas en su jurisdicción. En paralelo con el énfasis creciente en la rendición de cuentas durante los últimos años ha habido un crecimiento de iniciativas de autoregulación que tienden a ir más allá del marco normativo formal y acercan más a los retos diarios que enfrentan las ONG en su ejercicio de rendición de cuentas.⁴ La justificación detrás de estas iniciativas es defensiva: para que las ONG sean legítimas en sus esfuerzos para influir a las empresas y a los gobiernos, las ONG deben ser vistas como genuinamente transparentes y responsables en su rendición de cuentas. Esto es verdad, pero nuestra finalidad aquí es comprender cómo la rendición de cuentas puede actuar como guía positiva para llevar adelante su misión.

Hay cuatro principios básicos para realizar mejoras duraderas en el bienestar humano: fomentar la voz de las comunidades; mapear conjuntamente tanto la resistencia como las vías para generar cambios; pensar y actuar desde una perspectiva ecosistémica; y transmitir su aprendizaje. Podemos ver que todos estos elementos surgen de un principio fundamental en la rendición de cuentas: vale decir, siendo el cambio nosotros buscamos, reflejando en nuestras propias prácticas los valores que exigimos del gobierno y de las empresas: la participación, una redistribución del poder, acción colectiva, y conscientemente cosechar aprendizaje de la experiencia para aplicarlo a la acción futura. En consecuencia, estos principios también construyen los mecanismos visibles y demostrables de rendición de cuentas, lo que es fundamental en una era cuando ya no es suficiente hacer afirmaciones sobre la rendición de cuentas que no puedan ser claramente comprobados por observadores externos.

³ There is precious little empirical research to back up this point. For one recent extensive empirical study, see the Stanford Project on the Evolution of Nonprofits 2005 study, *Managing Through Challenges: A Profile of San Francisco Bay Area Nonprofits*.

⁴ A list of accountability initiatives is provided as an appendix to this talk. It can be downloaded from: <http://www.keystonereporting.org/node/128#attachments>



... fomentar la voz de las comunidades

Hay tres constituyentes centrales a cualquier intervención o proceso de desarrollo: quienes proporcionan recursos, quienes diseñan y ejecutan la intervención y quienes son sumamente influenciados o afectados, generalmente aquellos a quienes se propuso para beneficiar más. Sugerimos que este último grupo, quienes son más vulnerables en

cualquier intervención porque tendrán que sufrir sus repercusiones en sus propias vidas, los hogares y comunidades, los consideramos como los “componentes primarios”, como las comunidades primarias. Quienes proporcionan los recursos, quienes planifican y ejecutan las intervenciones, los consideramos los “constituyentes secundarios”. Podemos comprender, en la categoría última, otros grupos sociales directamente o indirectamente afectados por la intervención. La intención aquí no es una jerarquía sino subrayar la importancia vital, desde la perspectiva de la rendición de cuentas, de distinguir entre aquellos más socialmente y económicamente vulnerables en el proceso de cambio (por ejemplo, mujeres pobres) y los que están interesados en el cambio (gobiernos, donantes) y posiblemente directamente afectados (hombres y mujeres de en la misma área) pero no tan vulnerables al éxito o el fracaso de la intervención.

Las preguntas luego son: ¿quién define el éxito y cómo se mide el éxito?

La voz de los interesados directos, de las comunidades se puede comprobar cuando todas las partes interesadas a alguna intervención, pero especialmente los *constituyentes primarios*, participan significativamente en la definición del éxito, las actividades de planificación en pos de los resultados, y la evaluación y aprendizaje en torno a los resultados. El diálogo sencillo y práctico `de interesados directos` construye la confianza y la confianza garantiza el éxito. Esta es una actividad permanente que es intrínseca al trabajo del desarrollo y nunca debe ser oneroso o algo que se hace solo a apaciguar a poderosos `interesados directos`, como los donantes. Lo que es más importante, no necesita ser oneroso, costoso. Al mismo tiempo, no tenemos la intención de sugerir que los diálogos y acuerdos se construyen fácilmente. Nuestra experiencia es que a veces lleva los años llegar a acuerdos sobre los resultados. La persistencia, sin embargo, es importante, y el seguimiento del esfuerzo generalmente produce resultados en la mayoría de los contextos. También debemos reconocer que algunos `interesados directos` (por ejemplo, los hombres en un proceso de autonomía de las mujeres, o propietarios rurales en un proceso de reforma de la

tenencia de la tierra) pueden quizás nunca llegar a estar de acuerdo en sentarse a la mesa de negociaciones, o pueden dejar el diálogo totalmente. Pero nuevamente, es el intento y el esfuerzo de inclusión, y el hacer la información pública, lo que es clave.

Según se elaboren y apliquen distintas estrategias, los constituyentes aprenden juntos cómo supervisar el desempeño en relación al *proceso e indicadores de impacto* acordados. Estos describen cambios específicos de corto y de mediano plazo que posibilitan el éxito máximo. Lo que puede prudentemente cuantificarse se cuantifica, pero muchos de los cambios más complejos, intangibles sólo pueden comprenderse usando métodos innovadores de aprendizaje como los “diarios de cambio”, las “técnicas de color”⁵, las técnicas y el diálogo basados en historias de vida.

... resistencia a los mapas y vías para lograr los resultados deseados

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. La mayoría de los modelos tradicionales de lógica suponen que los resultados predecibles y definidos y los logros emanan lógicamente de las actividades preplanificadas para plazos perentorios (generalmente a corto plazo). Incluyen rara vez un análisis claro de las fuerzas que actuarán *a favor* y *en contra del* cambio hacia mayor equidad, inclusión y la sostenibilidad.

En la mayoría del trabajo de cambio social, los problemas son complejos y la interacción de diversas fuerzas actuando en ellos no es predecible. Las soluciones incluyen las actitudes cambiantes, las relaciones, las capacidades, las condiciones y los comportamientos y sobre todo, las relaciones de poder incluidas en el problema. Estos deben elaborarse con el transcurso del tiempo, con los grupos interesados y a menudo en colaboración o en negociación con otras organizaciones y actores, y a veces aun en oposición a ciertos actores

Tales problemas se abordan más adecuadamente en el marco de una *teoría* compartida *del cambio* que conduce la planificación, la actuación, la reflexión y el aprendizaje de todas las fuerzas que apoyan el cambio. Los constituyentes primero aclaran una visión compartida del éxito (o repercusión). Luego tratan de identificar dónde la resistencia al cambio está ubicada, y qué procesos de cambio ya están sucediendo y cómo trabajan. Por último, proyectan las *vías a los cambios* el *todo-resultados* que creen debe tener lugar en su contexto para lograr éxito duradero y lo que estrategias quizá logren estos cambios. Estos son los cambios observables, sin embargo pequeños, en la distribución de los recursos sociales, económicos y políticos, en los comportamientos, las capacidades, las actitudes, las relaciones y las condiciones que se consideran esencial para el éxito a largo plazo.

Este marco permite planificar las actividades y reflejar sobre el desempeño usando datos fáciles de recopilar sobre el corto plazo y *resultados*–cambios del *proceso* intermedio que la organización puede influir por su propio o con otros, que contribuyen al éxito máximo. Una buena teoría del cambio hace la complejidad manejable sin simplificación excesiva.

⁵ Técnicas en las que los grupos pueden codificar con colores del nivel mínimo a máximo de cambio y el “calor” ocurre donde el mayor cambio para los grupos primarios se verifica.

... pensar y actuar desde una perspectiva ecosistémica

El desarrollo es generalmente un proceso a largo plazo, complejo que incluye a muchos actores y procesos interdependientes políticos y económicos. Una única organización que trabaja por sí sola a la vez puede impulsar todos los cambios requeridos por su teoría del cambio. En la práctica actual, muchas organizaciones de la sociedad civil trabajan por sí solas en su localidad específica o en su aspecto particular de un problema. Pero cuando diferentes organismos alinean su trabajo para un resultado o la visión compartida del éxito el poder de todo un ecosistema se desencadena.

Cuando las organizaciones, incluidos los donantes, empiezan a pensar en sí mismos como en una ecología de actores que trabaja hacia *resultados* compartidos, pueden hacer planes y actuar colaborativamente sin perder su foco individual o identidad. Tal enfoque ecológico preserva la creatividad individual y la capacidad de respuesta de los actores diversos mientras permite las sinergias eficaces que conducen al aprendizaje social y a soluciones más eficaces.

La actuación desde una perspectiva del ecosistema es factible, aunque no siempre fácil. Prácticamente hablando, uno necesita identificar a otros que son, como usted, una parte potencial de la solución del problema que usted está abordando e involucrarlos en compartir su teoría del cambio y las suposiciones que usted ha hecho acerca de su función para resolver el problema. Usted está haciendo esto más o menos conscientemente, por ejemplo, cada vez que usted hace una propuesta de financiamientos a un donante.

Reconocemos que la construcción de tales puentes es a menudo difícil en los contextos donde no hay mucha cohesión o historia de cooperación aún dentro del mundo de las ONG, y mucho menos entre las ONG y otros sectores. Hay problemas acerca de quién hace la convocatoria y quién viene a la mesa de negociación, reflejando todas las complejidades de las relaciones de poder dentro de y a través de los sectores. Por otro lado, el mundo está lleno de ejemplos en donde grupos y sectores sumamente diferentes se han unido alrededor de inquietudes compartidas, y han diseñado programas comunes para la acción (la `Comisión Mundial de Represas` es quizás uno de los ejemplos más famosos, como lo son muchas coaliciones complejas que se han formado alrededor de la lucha contra el VIH/sida o la condonación de deudas y el cambio climático).

... compartir el aprendizaje

Las prácticas actuales de rendición de informes es 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). Puede satisfacer los requisitos legales y aún los estándares actuales, pero va en contra activamente de un aprendizaje honesto y de una reflexión inclusiva.

Cuando la presentación de informes es un reflejo abierto, la comprensión pública emergente *entre los constituyentes* acerca de la diferencia que la organización está haciendo, se convierte en una parte integrante del aprendizaje y de la mejora. Los formatos variarán, pero los informes públicos deben abordar intrépidamente las

preguntas: ¿Qué queríamos lograr? ¿Qué en realidad logramos? ¿Cuáles 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 todo los temas, aunque los criterios sean profundamente divergentes.

La información pública transparente que refleja las voces de constituyentes—y especialmente las voces de los constituyentes primarios ---permite la rendición de cuentas y el aprendizaje social. La notificación o rendición de informes públicos debe, lo que es más importante, adoptar una forma que es sumamente apropiado para la audiencia constitutiva primaria. Esto podría ser mediante diversos formatos que son accesibles a esta audiencia, incluida la notificación oral en las sesiones abiertas (como las utilizadas por la Campaña del Derecho a la Información en la India), las discusiones a nivel de la comunidad y los informes “populares” en el idioma apropiado. La publicación de los resultados (nuevamente en idiomas y formatos más ampliamente accesible a `interesados directos` secundarios) consigue que nuestros datos entren en el dominio público más grande donde pueden debatirse, comprobarse o refutarse. Esta clase de información asegura la integridad los logros reclamados, mejora la transparencia y la legitimidad y gana nuevo apoyo. Las organizaciones usan este método de la información para generar nuevos compromisos, creatividad e inversión.

La notificación pública transparente también significa que las organizaciones pueden aprender de sí mismos y ponerse metas y puntos de referencia a sí mismas. Los desafíos reales salen a la superficie, las prácticas óptimas se comparten, y surgen soluciones sostenibles. Lejos de ser amenazante, esta clase de notificación pública es respetuosa de las dificultades y los retos que afrontan las organizaciones. No hay ningún lugar para expectativas poco realistas o los reclamos cuestionables de las ‘victorias fáciles’. En cambio, surge un sentido compartido y realista de lo que se necesita de todas las partes, los donantes incluidos, para lograr que las cosas funcionen.

Comprendemos que muchas organizaciones adoptarían con beneplácito este enfoque, o quizás ya lo hayan hecho, pero encontraron que su honestidad fue malinterpretada y mal usada. ¡Muchos donantes han interpretado tal cálculo público honesto como admisión de las fallas (como si los procesos de cambio fueran perfectos y sin fallas) y 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 las organizaciones que les han retado o a las comunidades que han movilizad para solicitarles a ellos, el gobierno, rendición de cuentas.

Un estudio de 2006 sobre lo que implica la calidad de la ONG internacional describió esto como una especie de “dilema de prisionero”.

“ Hay una tensión fundamental entre la necesidad de dar el tiempo y el espacio para el aprendizaje y la mejora del trabajo al tiempo que enfrenta nuevos retos y las limitaciones múltiples y la **creciente necesidad de estar haciendo buen trabajo**. Esto es a menudo determinado por la recaudación de fondos y las necesidades del mercado y cuales puede ser los impedimentos a las organizaciones que desean comunicar de forma más abierta sus fracasos y

equivocaciones, que trabajan más colaborativamente, que son más abiertas y transparentes, y que son más capaces de comunicar las dificultades y la naturaleza a largo plazo del cambio.

El público en general es completamente implacable. Si usted depende de ellos para los fondos, y oyen algo negativo, no se olvidarán. Los donantes comprenden que se cometan equivocaciones y considerarán un error que no se los notifique de alguna forma. Sin embargo, puede ser difícil conseguir que el personal de la organización admita equivocaciones.”

En segundo lugar, una percepción generalizada entre las ONG son las limitaciones de donantes y las condiciones colocadas en el financiamiento de la ONG (es decir, denomina de inversión, los formatos cerrados de propuestas y los requisitos en materia de informes). La mayor inquietud es alrededor del contexto del sector, que se esfuerza por sobrevivir, o está obligado a crecer hasta aprovechar los fondos, en detrimento general de las modalidades de aprendizaje verdadero, de la reflexión adecuada y de la conexión con los beneficiarios de maneras significativas.

La conversación con donantes debe incluir preguntas como: ¿Cuáles son las consecuencias de su modalidad del financiamiento? ¿Qué énfasis hace esa modalidad en nosotros como organización? ¿Finalmente, qué efecto tiene esa modalidad en nuestro impacto?”

Los donantes están preocupados por que respete el presupuesto fijado, la entrega de resultados, etc, y no hacen el hincapié en el lado de la satisfacción de los beneficiarios.. Hemos hecho una campaña interna para ello, pero no he sentido que venga de los donantes. ”

“Usted conversa con las personas en el terreno y hay a menudo varias prioridades conflictivas. Por ejemplo, cuando el donante desea su informe a tiempo, los temas de aprendizaje pierden prioridad.”⁶

Estas dificultades no son una razón para abandonar un enfoque basado en el aprendizaje, sino que por el contrario proporcionan el impulso para un conjunto nuevo de conversaciones entre las organizaciones de cambio y sus donantes, que lleve a formar un consenso innovador alrededor de nuevas normas de presentación de informes que reflejen tanto contratiempos como éxitos y un contrato social de que esta información no se usará punitivamente. Es el temor a la exposición y la vulnerabilidad que ha contenido estas formas de avance para el desarrollo de una mejor rendición de cuentas.

Parte 2: Rendición de cuentas que logra un cambio

Problemas del sistema requieren soluciones de sistema

Este documento ahora pasa a considerar cómo mejorar la rendición de cuentas de las ONG. El orden actual no crea incentivos fuertes para los cambios en el comportamiento organizacional, tales como describimos en esta exposición, guiados por los principios orientadores para la rendición de cuentas de las ONG. Sólo las

⁶ Keystone & AccountAbility. August 2006. *A BOND Approach to Quality in Non-Governmental Organisations: Putting Beneficiaries First*. London: British Overseas NGOs for Development (BOND). <http://www.bond.org.uk/futures/standards/report.htm>

personas pobres y desfavorecidas tienen un incentivo fuerte para el cambio de sistemas, y son los actores menos organizados y menos poderosos en el sistema. Su reclamo implícito de autodeterminación—que reside en el mismo corazón de la rendición de cuentas—es mucha veces ahogado por las voces más poderosas en su alrededor.

No hay una única solución o formato único que podemos aplicar para obtener *la respuesta*. No hay ninguna *innovación tecnológica de punta* que realmente sirvana estos fines. No hay ninguna autoridad abarcadora que nos pueda llevar a todos nosotros a una postura de escuchar y aprender de los “necesitados”. A nivel mundial, sencillamente no hay ninguna autoridad gubernamental. Los regímenes reglamentarios de los gobiernos nacionales y provinciales fijan barreras que en realidad están muy por debajo de lo que la buena rendición de cuentas requiere. En cualquier caso, las ONG en distintos contextos no necesitarán ajustarse a un único enfoque o marco que se les impone desde arriba.. Los muchos esfuerzos de autorregulación que están ahora evolucionando desde abajo de una manera inclusiva sugiere un proceso que puede producir resultados legítimos.⁷ ¿Pero nos llevarán suficientemente lejos de forma suficientemente rápida?

¿Qué es finalmente lo que tenemos que hacer funcionar para mejorar los sistemas de rendición de cuentas? Tenemos que mirar a los dos poderosos actores en esta historia: los inversionistas sociales (incluidas las empresas, Fundaciones y donantes privados) y las ONG (y a sus relaciones con los otros constituyentes del cambio social). Para hacer esto, procedemos en tres partes. Primero, consideramos el clamor creciente para la rendición de cuentas y consideramos su naturaleza y fuentes. Luego miramos a su vez a los donantes y las ONG para tratar de comprender las limitaciones que ellos se enfrentan y las oportunidades presentaron por el momento actual.

¿Qué es lo que hay detrás del clamor para una mayor rendición de cuentas? Una parte significativa es de motivación política: tanto una inquietud genuina, como un resentimiento sobre la creciente voz y la credibilidad de las ONG, han ganado terreno en la política pública durante las últimas décadas. Alguna de estas inquietudes son muy legítimas, ya que muchas organizaciones reclaman un lugar en la mesa de diseños de políticas sin demostrar adecuadamente su rendición de cuentas a aquellos cuyos intereses alegan representar. Pero la parte mucho más significativa de las llamadas para la rendición de cuentas surge desde el interior de nuestro propio sector, del reconocimiento que no somos suficientemente responsables sobre los resultados que buscamos de nuestras intervenciones.

El maremoto en Asia (el tsunami) de 2004 es un ejemplo. La respuesta a este desastre natural sin precedentes fue un enorme impulso del apoyo desde el otro lado del mundo. La respuesta humanitaria fue extraordinaria: \$ 14 mil millones de dólares se prometieron, de los cuales \$ 8,5 mil millones vinieron de los gobiernos y las instituciones financieras internacionales y \$ 5,5 mil millones de las donaciones del público en general.⁸ Los Estados Unidos enviaron a una delegación encabezada por dos ex-presidentes para evaluar la necesidad y obtener directrices para la respuesta estadounidense. Un año y medio después, uno de esos presidentes, Bill Clinton,

⁷ See the annex on accountability initiatives, *op.cit.*

⁸ Source: Flint, M. & Goyder, H. July 2006. *Funding the Tsunami Response: A synthesis of findings*. London: Tsunami Evaluation Coalition.

escribió el prefacio de una detallada evaluación que destacaba una rendición de cuentas imperfecta de la respuesta humanitaria con respecto a la capacidad de respuesta a las propias víctimas.⁹

Y esto ya ha sucedido demasiadas veces. Siguiendo el hilo de la ayuda humanitaria, ha habido una serie de esfuerzos a partir de la Evaluación Conjunta de la Respuesta Internacional al Genocidio en Rwanda en 1996 para mejorar las prácticas de la rendición de cuentas. Cada esfuerzo trae una parte de la solución. Sin duda podemos alegar que el análisis y los principios para una solución significativa están bien establecidos.¹⁰ No obstante, es probable que el próximo desastre humanitario importante conduzca al mismo conjunto de problemas y produzca resultados de igual manera inadmisibles. ¿Por qué todas estas iniciativas, y el aprendizaje que de ellas se desprende, no ayudan en la búsqueda de una solución? ¿Cómo podemos llegar a un punto de viraje en este problema sistémico?

Una manera de responder a estas preguntas es mirar cómo tratar una situación en la que los riesgos de falta de acción pesan más que los beneficios. ¿Cuándo y cómo pesarán más los beneficios del activismo que los beneficios de la no-acción? Pasamos ahora a explorar esta pregunta desde las perspectivas de los dos actores principales, los donantes y las ONG.

El problema de los donantes: Fracaso del lado del suministro

Dado el poder relativo de los donantes institucionales, deben asumir la responsabilidad de no lograr permitir y apoyar el marco de condiciones para una rendición de cuentas eficaz. Cuando los donantes fijan los requisitos de rendición de cuentas, las ONG los siguen. Lamentablemente, la gran mayoría de los donantes ha tendido a pedir tipos limitados de datos de un monitoreo desde una perspectiva estrecha de monitoreo y prima la perspectiva de la “rendición de cuentas a nosotros”. Y eso es lo que la mayoría de las ONG proporcionan.

¿Cómo podemos ir más allá de este modelo de ayuda instrumentalista y no democrática que tenemos hoy? Hay dos tendencias positivas que deben mencionarse. Primero, el tardío crecimiento –aunque rápido– de bibliografía relevante sobre la ayuda oficial y las fundaciones señala una conciencia profesional interna sobre la necesidad de la reforma de la ayuda. En los últimos años han salido algunos libros que presentan una crítica informada e incisiva mirada sobre la ayuda oficial en particular. La crítica de quienes conocen del tema (los “insiders”) tiene un impacto fuerte en más profesionales de fundaciones y de la ayuda que están ahora visibles. El segundo, y más importante, el sector empresarial está convergiendo con el sector social para crear `híbridos` potentes, opciones empresariales al paradigma de la ayuda. La presión de esta onda empresarial competitiva está acelerando las reformas dentro de la ayuda oficial y la filantropía institucional privada.

Lo que vemos hoy es la punta de un iceberg que sobre los próximos cinco años podrían transformar radicalmente las dimensiones públicas y privadas de esta

⁹ Telford, J. & Cosgrave, J. July 2006. *Joint evaluation of the international response to the Indian Ocean tsunami: Synthesis Report*. London: Tsunami Evaluation Coalition

¹⁰ As listed in the annex responses include People in Aid, Action Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP), Humanitarian Accountability Project International, Emergency Capacity Building 2.

nueva convergencia, que podemos llamar “inversión social” es decir, la aplicación de una variedad de subvenciones financieras tales como donaciones, préstamos y bonos, que puede generar soluciones sociales y una participación más profunda de las empresas en la solución de los problemas sociales importantes. Reconocemos que muchos dentro de la comunidad de las ONG son naturalmente escépticos y tienen sospechas de esta tendencia, renuentes a creer que las empresas privadas pueden estar interesadas genuinamente en el cambio social sin un motivo ulterior de ampliar los mercados o aumentar sus ganancias. No obstante, estas iniciativas de nuevas inversiones sociales están separándose del monitoreo y los modelos de rendición de cuentas tradicionales y experimentando con nuevas metodologías que despiertan por cierto nuestro interés.

La principal limitación a esta onda empresarial es la ausencia de maneras eficaces de definir el éxito.¹¹ A falta de buenos resultados y datos de desempeño, los factores como la personalidad (por ejemplo, cualidades de liderazgo, compromiso y convicción), la persuasión (por ejemplo, aptitudes de redacción de propuestas) y la política (por ejemplo, quién usted conoce) conducen la toma de decisiones de inversión social, y fijan el interés predominante para los datos de tal manera que las pocas organizaciones que producen buenos datos de impacto no son premiadas por ello. La sociedad es el perdedor principal, más en particular las personas pobres, cuyas perspectivas sobre el trabajo de las intervenciones de desarrollo consiguen apenas una nota a pie de página en la sONG y en la información que se presenta a los donantes.

Hay muchos signos para indicar que estamos preparados para un gran adelanto en el problema de la medición, de la ponderación.

Los innovadores y los críticos en el amplio campo del desarrollo están generando soluciones prometedoras que se construyen a partir de los constituyentes de un proceso de cambio social a nivel de base. Hay una generación nueva de herramientas que permitirán a los donantes, a las ONG y los para hacer planes, aprender e informar junto *con* los constituyentes, *en* una ecología de los actores, *para el* cambio social significativo y duradero. Entre otras cosas, la generación nueva de instrumentos de gestión recalca cómo operar desde una perspectiva ecosistémica, y las miradas para proyectar y administrar las redes de actores—en particular los constituyentes de procesos de cambio social, tales como la administración y gestión de organizaciones y proyectos.¹² De manera análoga, los Fondos de las Mujeres (tal como el `Fondo Mundial` para Mujeres, el Fondo de Desarrollo de Mujeres Africanas, Mama Cash, y otros) han sido pioneros en alejarse del método de “atribución” para fomentar cómo las intervenciones *contribuyen* al cambio.¹³

¹¹ For a detailed discussion of “the measurement problem”, see the ACCESS [now Keystone] Inception Report, at <http://www.keystonereporting.org/about/background>

¹² See, for example, Keystone’s ecosystem and stakeholder mapping tool, at <http://www.keystonereporting.org/tools>. In the arena of humanitarian aid, the Emergency Capacity Building process has released: ECB Project (2007). *Impact Measurement and Accountability in Emergencies, The Good Enough Guide*. Oxfam GB, Oxford

¹³ Sprenger, E. 2006. *Measuring Success: What’s New? What’s Next?* Plenary presentation at the AWID (Association for Women’s Rights in Development) conference “Money and Movements”, Queretaro, Mexico, November 9 – 12, 2006, available at www.awid.org.

La cara nueva de la competencia

Aunque como fuente de financiamiento de las ONG representan una proporción pequeña, junto al gobierno y los donantes individuales, los donantes institucionales empujan o pegan por encima de su peso. En particular con la aparición de las megafundaciones como la Fundación Bill y Melinda Gates, habrá un énfasis creciente en la estrategia y la medición de impactos sociales. La nueva viene principalmente de los empresarios y los inversionistas empresariales de éxito. Estas personas son por naturaleza “gente de ir a la práctica” e insisten en la demostración del impacto social. Están algo asombrados de lo que ven en cuanto al ‘desperdicio de los recursos’ por parte de las ONG y los gobiernos. Casi como una protección para no repetir lo que consideran equivocaciones del pasado, hay un riesgo de que se vayan al extremo opuesto mediante una excesiva confianza en las medidas cuantitativas que corroboraron su éxito empresarial.

Podemos ver que esto ya sucede cuando se observan indicadores como las tasas de reintegro de micropréstamos, las vacunaciones realizadas, o el número de mosquitos entregados, como exclusivas mediciones del impacto social. Estos indicadores tienen determinado poder de aclaración, pero cuando se depende exclusivamente de ellos van en contra de elementos que hacen a la calidad, como la rendición de cuentas a los constituyentes primarios. En la discusión sobre las ONG en la que ahora entramos, miramos cómo las ONG pueden ayudar a los donantes institucionales a que esto funcione.

Frente a la nueva nueva onda de filantropía, el sector empresarial está pasando por una transformación fundamental en la cual la “responsabilidad social empresarial” (RSE) está pasando a un lugar privilegiado en el escenario. Lo que ha sido una actividad cosmética está moviéndose al corazón de la estrategia. Dos artículos recientes en la revista *Harvard Business Review* (HBR) manifiestan y anuncian esta tendencia. En el número de diciembre de 2006, los gurú de la competitividad empresarial Michael Porter y Mark Kramer alegan que la proposición de valor social de un negocio es central a la ventaja competitiva que puede lograr. Finalizan con un reto implícito para las ONG y los gobiernos,

“Abordar los temas sociales al crear valor compartido conducirá a las soluciones autosostenidas que no dependen de las subvenciones privadas o del gobierno. Cuando una empresa bien administrada aplica sus vastos recursos, pericia y talento de gestión a los problemas que comprende y le interesan, puede tener una mayor repercusión sobre el bien social que otra institución o que una organización filantrópica.”¹⁴

¡El viejo nemesis viejo reivindica hoy convertirse en el nuevo portador de la antorcha de las soluciones sociales!

Entretanto, un artículo de HBR de febrero de 2007 adopta un enfoque más ‘homeopático’, argumentando que estamos pasando por un proceso en tres etapas de convergencia entre el sector empresarial y la sociedad civil en el cual la etapa tres ve

¹⁴ Porter, M.E. & Kramer, M.R. December 2006. Strategy & Society: The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility. *Harvard Business Review*

a las empresas y a las ONG entrando en “relaciones empresariales de co-creación”.¹⁵ Como Porter y Kramer, los autores, Jed Bruggmann y CK Prahalad, creen que los problemas más graves que nos amenazan (la desigualdad, la pobreza, la degradación del medio ambiente, las pandemias de salud) serán resueltos mediante las aplicaciones del modelo empresarial, aunque aquellos “co-creen” con las ONG. Su artículo incluye una lista notable de ejemplos de asociaciones entre empresas y ONG que prometen para fortalecer ambas partes y acelerar significativamente el progreso hacia el impacto social.

Hay una afluencia enorme de nuevos recursos, nuevas ideas, nuevo talento, nuevos modelos de organización empresarial, un énfasis en la actividad empresarial y lo que es más importante desde la perspectiva de la rendición de cuentas de la ONG, una nueva atención a determinar el impacto y la repercusión social. Existe el sentimiento de un cambio sísmico aquí, y el mismo tiene una ambición real. Bill Drayton, el fundador de Ashoka y de “Youth Venture”, que acuñó el término de empresario social y fue el primero en proponer el intercambio de derechos de emisión de carbono hace 25 años, dice que estamos cerca del punto de inflexión en el cual “todos y cada uno somos un factor de cambio”. Los Gates han fijado ellos mismos la meta de concluir las innecesarias muertes de niños y niñas. Bloomberg quiere terminar con el tabaquismo en todo el mundo. Google espera ver más repercusión de *google.org* que el que ha tenido *google.com*.

Desde este punto de vista, pasamos ahora a considerar la rendición de cuentas de las ONG desde la perspectiva de las propias ONG.

El problema de las ONG: demasiado poderosas en relación con sus beneficiarios, demasiado débiles en relación con los donantes

Las ONG están en una excelente posición para liderar el proceso de implantación de sistemas eficaces para la medición, el aprendizaje y la rendición de cuentas. Si las ONG lideran el proceso, los donantes van a responder. Pero cuando se trata de la rendición de cuentas, las ONG se comportan más como si “quedaran en el medio de la disputa”. Su comportamiento me recuerda la frase vieja de México. “Pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de los Estados Unidos.” ¿Qué es lo que influirá para que las ONG usen la oportunidad para fomentar nuevas y poderosas prácticas de rendición de cuentas?

El primer obstáculo es aceptar nuestra ambivalencia profunda acerca de los mecanismos y los sistemas abiertamente basados en la competencia. Muchas ONG proyectan una actitud anti-competencia casi ingenua, que inhibe el desarrollo del sector. El otro lado de la moneda de esta actitud es un mito igualmente debilitante de la cooperación entre las ONG. Los sectores más emprendedores de las ONG comprenden que operar en un marco competitivo es una fuerza que fomenta los valores cooperativos y permite la cooperación real. Pero muchas otras partes del sector de las ONG tienen un valor especulativo de la acción de cooperación. El examen minucioso del comportamiento de las ONG muestra un bajo nivel de cooperación, en particular al enmarcarlo en el valor supuesto que le han adjudicado.

¹⁵ Bruggmann, J. & Prahalad, C.K. February 2007. Co-creating Business: New Social Compact. *Harvard Business Review*

Hay muchas comprensibles razones por las cuales las ONG tienen dificultades para cooperar, pero la perpetuación de un mito de la cooperación no ayuda a abordar estas razones. Irónicamente, una mirada clara que hace frente a los elementos competitivos podrían ser el único paso importante hacia la colaboración más eficaz.¹⁶

El área principal de competencia es el logro del apoyo de los donantes. La necesidad de diferenciarse de otras organizaciones que también recaudan fondos determina mucho del comportamiento anti-cooperativo de las ONG. Si esto se enfrentara más abiertamente, la diferenciación podría convertirse en un actividad que involucre tanto a las ONG, como los interesados directos y los donantes, en la cual se discutan y acuerden actividades y funciones complementarias. La generación de herramientas de gestión ecosistémicas que tratamos anteriormente están diseñada específicamente para esta finalidad.

Ahora hablando exclusivamente de los mecanismos de rendición de cuentas, déjenme dar el ejemplo de la fijación de normas. En lugar de abrazar las normas como una manera de levantar la legitimidad conjuntamente con donantes, las ONG manifiestan mucha resistencia a las normas. Hay también un frecuente choque de las normas y de la certificación. Por ejemplo, al preocuparse por la posibilidad del “acceso certificado al financiamiento de donantes”, dos frecuentes autores sobre la rendición de cuentas de las ONG, Jordan y Van Tuijl, concluyen que sería, “injustificado porque crearía una jerarquía; ocasionaría el caos entre las relaciones de 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.”¹⁷ Mientras estos son peligros importantes y reales que deben abordarse con habilidad y atención, son problemas inherentes a un modelo de certificación de arriba hacia abajo, y no necesitan ser los resultados inevitables de un sistema de abajo hacia arriba construido con cuidado de normas de calidad edificadas mediante cambio en las organizaciones para mejorar su rendición de cuentas, su legitimidad y su transparencia. ¿Es realmente posible para las ONG comprometidas y responsables el diseñar un régimen de normas que premie la innovación, la eficacia y el pluralismo?

En cualquier caso, no estamos seguros de que haya datos suficientes para apoyar las preocupaciones alrededor de los sistemas de certificación, que no han sido aplicados a gran escala como para poderse emitir juicios. Los raros ejemplos reales como el Consejo Filipino para la Certificación de las ONG, sugiere que hay más para ganar de la innovación en este frente que con una actitud defensiva frente al mismo.

Lo que es sumamente extraordinario acerca de la bibliografía sobre la rendición de cuentas de las ONG es la ausencia de la atención al impacto o a la eficacia. La lógica subyacente parece ser que ninguna justificación se requiere más allá del derecho a asociarse. Otro criterio podría sostener que mientras el derecho a asociarse debe respetarse y debe promoverse, la capacidad de una organización de captar recursos en nombre de realizar algún beneficio público debe corresponderse de forma transparente a su contribución hacia ese beneficio.

¹⁶ Ashoka, es explícito en este punto. Ver la misión de Ashoka, <http://www.ashoka.org>

¹⁷ Jordan, L. and Van Tuijl, P, eds. 2006. *NGO Accountability, Politics, Principles and Innovations*. London: Earthscan: 16

Pero no queremos apartarnos de las dimensiones genuinamente difíciles de los modelos competitivos. Argumentamos que esos modelos dejan menos en su relación con la colaboración, que creemos posible en sistemas competitivos, que el doloroso proceso de comparación.. Hace unos 400 años Shakespeare escribió, las “Comparaciones son odiosas”. En nuestro caso, son también 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), los retrasos de tiempo entre nuestras acciones y sus frutos y el contexto (la misma intervención producirá resultados diferenciales en diferentes entornos). La respuesta convencional comparará los indicadores que no llegan a describir el impacto social, como números de niñas que permanecen en la escuela, el número de mosquiteros, o las tasas de reintegro de micropréstamos.

Los nuevos instrumentos de gestión de desempeño tratados antes en este documento indican dos maneras interrelacionadas de alcanzar comparaciones significativas. El primero es ejemplificado por las encuestas en las que cuidadosamente se toma en cuenta el criterio de los beneficiarios y de los constituyentes. La hipótesis aquí que hay un conjunto de preguntas transversales que los constituyentes de las ONG pueden responder que puede transformarse en datos comparables que ayudarán a las ONG a mejorar cada aspecto de su trabajo, de la planificación a la ejecución y a la evaluación. La oportunidad para las ONG es crear esta herramienta de encuesta comparativa y su conjunto de datos.¹⁸

También podemos empezar a prever algunas *capacidades de organización* que son sumamente predictivas del desempeño y el impacto social eficaz. La lógica de la rendición de cuentas enunciada en este documento les indica, en particular, a tres capacidades que podrían compararse útilmente entre las ONG:

1. Rendición de cuentas:
¿Cómo autorizamos y equilibramos las voces de constituyentes, beneficiarios, interesados para que participen activamente en las deliberaciones en torno a la estrategia, planificación y cómo medimos el éxito?
2. Estrategia:
¿Cómo comprendemos nuestra función dentro de un ecosistema de actores de cambio social y planificamos para la acción colaborativa que mejore las soluciones a los problemas que nosotros nos enfrentamos?
3. Integridad operativa:
¿Cuán eficientemente y transparentemente administramos nuestros recursos y cumplimos con los compromisos que contraemos?¹⁹

¿Cuál es la tarea?

Si uno pregunta a alguien asociado con cualquiera de las ONG sobre iniciativas en torno a la rendición de cuentas, y en particular a quienes buscan reformular la

¹⁸ Center for Effective Philanthropy, EUA, encuestas anónimas a recipients de donaciones de fundaciones de los EUA. www.effectivephilanthropy.org

¹⁹ Ver: <http://www.keystonereporting.org/tools>

rendición de cuentas de la ONG y ante todo rendición de cuentas hacia quienes se dice beneficiar, recalcarán dos puntos. El primero es que implica una enorme inversión de tiempo y de voluntad política. El lograr una transformación organizacional fundamental debe superar la estructura de incentivos y actitudes, que existen tanto dentro como fuera de la organización. El segundo es que porque los beneficios se liberan mediante el fortalecimiento sistemático de las relaciones entre los actores diversos, estas inversiones deben dirigirse a la facilitación del diálogo y la comprensión entre `los interesados directos`. 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* y que no hay ningún atajo que pueda tomarse para llegar a la construcción de sistemas que mantienen altas las relaciones de calidad como parte de cualquier intervención para lograr cambios sociales.

El reto de nuestro tiempo

Ha sido una marca del orgullo de las ONG el hecho 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.²⁰ El cambio es sumamente notable en los países en desarrollo, donde las ONG (50 por ciento de confianza de las personas) entran en tercer lugar después de las empresas (60 por ciento) y de los medios de comunicación (53 por ciento). Cuando se les preguntó por qué 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.

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 como las empresas y los movimientos no civiles (como los de carácter religioso fundamentalista) toman la delantera como organizaciones de cambio social. Al tiempo que aliarnos con movimientos *no* civiles no es una opción para la mayoría de nosotros, una consecuencia desafortunada de la pasividad o la hostilidad a las intervenciones de las empresas para el cambio social es que la repercusión de las empresas será mucho menos que si estábamos dispuestos a tomar la delantera en la próxima fase de intervenciones de la actividad empresarial social. El método de rendición de cuentas basado en los interesados directos está en el centro de esta tendencia. Nos permiten preguntar y responder a la pregunta, “en qué medida contribuyen todos los actores al resultado”. La rendición de cuentas de las ONG por lo tanto se comprende mejor como diálogos inclusivos que les permiten a las distintas partes involucradas hacer el trabajo difícil pero importante de forjar consenso acerca de cómo debe verse el éxito y luego acordar las vías que caminaremos juntos para lograr ese éxito.

²⁰ Source: Edelman. 2007 Trust Barometer. <http://www.edelman.com/trust/2007/>

La oportunidad que nosotros tenemos como ONG innovará y creará formas de planificar y determinar el impacto, pero que pondrá a quienes llamamos nuestros constituyentes en primerísimo lugar. Esto significa apoyar y participar en los procesos de cambio que respetan la autonomía, la capacidad y las metas de servimos en nuestra planificación, así como la medición de nuestras acciones.

La proposición de Peter Singer

El bioético Peter Singer (Universidad de Princeton) publicó un artículo a finales del año pasado que concluía con una meditación interesante sobre la disparidad actual de la riqueza en el mundo.²¹ Enfocándose en el 10% de personas más adineradas en el mundo, hace un cálculo de cuánto las personas ricas del mundo podrían distribuir anualmente sin que de manera significativa disminuya su modo de vida. El resultado es instructivo. Resulta que esto es en total 16 veces la cantidad anual que las Naciones Unidas ha calculado se requiere para lograr los `Objetivos de Desarrollo del Milenio`. Finaliza,

“Medidos en relación a nuestra capacidad, los `Objetivos de Desarrollo del Milenio` son indecentemente, escandalosamente moderados. Si no logramos esos objetivos (y por lo que parece no vamos a lograrlos), no tenemos ninguna excusa. La meta que nosotros debemos establecer para nosotros mismos no es la reducción a la mitad la proporción de las personas que viven en situación de pobreza extrema y sin suficientes alimentos, sino asegurar que nadie, o prácticamente nadie, tenga que vivir en esas degradantes condiciones. Esa es una meta digna, y está a nuestro alcance.”

¿Qué moverá a las personas ricas a dar de forma de multiplicar el flujo de financiamiento para las ONG y que sea compatible con el cálculo intrépido de Singer? ¿No es posible que mejores sistemas de rendición de cuentas podrían ayudar a las ONG para que puedan perforar algunos otros orificios en la represa que está conteniendo estos recursos?

Hemos perfeccionado la práctica de la recaudación de los fondos usando imágenes de la necesidad, la desesperación y la lástima. Esto ya ha producido una dosis de cinismo, pero también hemos visto, en las respuestas a las calamidades naturales, la generosidad increíble de las personas en todas partes. He hablado de la necesidad de un equivalente moral de un maremoto. Nuestras propias prácticas de rendición de cuentas pueden formar parte de ese equivalente.

En conclusión, sin duda debemos ser inteligentes acerca de cómo y lo que medimos para demostrar nuestro impacto. Pero para ser verdaderamente responsables del cambio social y en realidad para realmente comprobar nuestro impacto, *lo que medimos* no es tan importante como *quien realiza las mediciones*. Cuando conectamos sistemáticamente las voces de los *hacedores* en el terreno a los potenciales *colaboradores* que existen entre la gente rica, entonces creamos las condiciones para un aumento sustancial del flujo de nuevos recursos para el trabajo que puede salvar a nuestro mundo. Y así, oyendo nuevamente el dictamen de Mahatma Gandhi, lograremos el cambio que nosotros queremos hacer.

²¹ Singer, P. 17 December 2006. What Should a Billionaire Give – and What Should You. *New York Times*.