

8 VISIBILIDAD Y CONTROL: LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS ORGANIZACIONES CIVILES

Maylí Sepúlveda Toledo¹

“El involucramiento de las elites en la activación de la sociedad civil está vinculado a la percepción de que, protagonizada por los pobres, la sociedad civil puede llevar las cosas demasiado lejos”.

Vilas, C. 1993²

El propósito de las líneas que se presentan a continuación es sugerir algunos elementos para abordar la rendición de cuentas desde la perspectiva de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Con esa mira, me refiero someramente a la creciente incidencia de este tipo de agrupaciones en los asuntos públicos y lo relaciono con un interés cada vez mayor por parte de gobiernos y otros sectores de la sociedad por saber quiénes integran esas organizaciones, quién las patrocina y qué las mueve a hacer lo que hacen. Este recuento me lleva a sugerir que la rendición de cuentas puede ser un buen antídoto para la suspicacia y un excelente parámetro para abrir camino a la experiencia acumulada por muchas de ellas.

8.1 Sociedad organizada y democracia

De acuerdo con Virginia Vargas³, uno de los efectos de la globalización ha sido la disminución de la capacidad de los Estados para respetar y hacer respetar los derechos ciudadanos. No es ya ninguna novedad referirse al crecimiento de las disputas entre grupos e intereses al interior de las naciones, así como al aumento de los fundamentalismos.

La organización del mundo y las relaciones de poder que se establecen entre gobiernos, grupos económicos y fuerzas políticas, propician la toma de decisiones por encima de los gobiernos e intereses nacionales; mientras que por otra parte es cada vez mayor la articulación de organizaciones más allá de las fronteras que con o sin el uso de las nuevas tecnologías de la información (particularmente internet), hacen lo posible por influir y presionar a nivel transnacional en la defensa de sus intereses.

¹ Historiadora y Consultora independiente. Las opiniones expresadas en este artículo reflejan exclusivamente el punto de vista de la autora.

² Vilas (1993). Citado por Gonzalez Bombal y Roitter (2003).

³ Véase: Vargas (2001).

Simultáneamente, durante casi cinco décadas, los organismos multilaterales pertenecientes al Sistema de las Naciones Unidas han auspiciado y promovido la confluencia de Organismos No Gubernamentales (ONG) en la discusión de temas y causas universales: género, conservación del medio ambiente, eliminación de la discriminación, derechos de los pueblos y las minorías, etc. Entre las principales tareas de estas instancias de consulta, está la de dar seguimiento y verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los gobiernos. Y también son esas organizaciones las que le otorgan una especificidad local a los temas que se defienden y denuncian en los espacios de reunión multinacionales. De esta manera, las organizaciones civiles al establecer un conjunto de relaciones en torno a asuntos que adquieren un carácter internacional se esfuerzan por incidir en las agendas globales y por introducir la perspectiva local en el debate de los grandes temas.

El 31 de agosto de 2003 la agencia NOTIMEX daba cuenta de la llegada de casi mil ONG a Cancún para exponer sus puntos de vista a los 146 ministros de la Organización Mundial de Comercio. La nota mencionaba el aumento en el número de organizaciones con respecto a las que estuvieron en Seattle en 1999. Es probable que la creciente participación de ONG haya influido para decidir abrir espacios formales y otorgar facilidades para su participación en la nueva ronda de negociaciones: 3 mil delegados de 83 países, representando tanto a redes internacionales (Greenpeace y OXFAM) como a organismos nacionales.

La presencia de ONG en reuniones de organismos multilaterales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, han estado signadas por la violencia y la represión policial desde hace varios años. Parecería que la democracia liberal representativa, tan orgullosa de sus logros y tan perfectible en sus deficiencias, ha dejado fuera de su campo de acción los intereses y las necesidades de diversos estratos sociales. El problema no es solamente que los gobiernos democráticamente electos tengan una escasa incidencia en las decisiones tomadas por organismos y agencias transnacionales, sino que además, las democracias enfrentan una crisis de legitimidad debido entre otras cosas a que las instancias de toma de decisión son cada vez menos representativas y a que el Estado tiene cada vez más dificultades para legitimar sus acciones.

En América Latina las ONG han sobrevivido a la caída de los autoritarismos y a la emergencia de nuevas instituciones democráticas. En ambos contextos muchas de ellas han actuado al margen de la institucionalidad política y sólo muy recientemente han sido mediadas por la consecución de recursos y beneficios por parte del Estado, a través de un proceso de competencia que opera con una lógica muy parecida a la del mercado.

Varios autores señalan los 70's como un momento crucial para la expansión de las ONG en América Latina. Lechner, menciona que en este mismo periodo (1970-1980), se produjeron cambios significativos en el modelo económico que crearon condiciones propicias para la disgregación de los lazos afectivos y de las formas simbólicas de comunidad.⁴ En este contexto, el florecimiento expansivo de las Organizaciones No Gubernamentales respondería a la necesidad de reconstruir los tejidos sociales a partir de la tradición comunitaria de nuestras sociedades.

⁴ Véase: Lechner (1995).

Los que encabezaron esta moderna cruzada procedían de diversos frentes: oleadas de académicos y científicos sociales expulsados del sur del continente por gobiernos autoritarios; la Iglesia Católica y quienes, bajo su auspicio "optaron por los pobres", a través de las Comunidades Eclesiales de Base; intelectuales, ex-militantes de partidos de izquierda. Estos sectores medios ilustrados orientaron su actividad asociativa hacia la población más marginada⁵ de la región latinoamericana, bajo criterios de promoción, participación y autoayuda.

En México específicamente, según Luis Lópezllera, muchas agrupaciones tuvieron origen en la Iglesia Católica: *"las organizaciones generadas por el Secretariado Social Mexicano en los años 60, por la Compañía de Jesús o por los grupos ecuménicos en los años 70 y por la Jerarquía Católica ya más hacia los 80"*.⁶ En un contexto signado por la represión y la eliminación del adversario, el amparo de la Iglesia era un requisito indispensable para desarrollar gran parte de las actividades sustantivas de las organizaciones, así como para generar espacios de formación, encuentro y articulación. Hacia los 70's y 80's, las organizaciones defensoras de los derechos humanos incrementaron de manera notable su número y actividad; desarrollaron tareas de observación electoral y lograron obtener el apoyo de organismos internacionales.

Después de las elecciones federales de 1988, varias organizaciones de derechos humanos asumieron que la defensa de los derechos políticos era una condición para la defensa de su causa. Aunado a ello, entre 1990 y 1992, el inicio de las gestiones para la firma de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, significó una coyuntura propicia para colocar el problema de los derechos humanos en un plano importante y ante el escrutinio de la opinión pública internacional, principalmente la de estos dos países.

Por otra parte, entre 1990 y 1991, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA emitió varias resoluciones en torno a los procesos electorales de Chihuahua, Durango y Nuevo León, en respuesta a las denuncias promovidas por el Partido Acción Nacional (PAN). En una de estas recomendaciones la CIDH conminaba al Gobierno mexicano a cumplir con los compromisos contraídos bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos, desarrollando las acciones necesarias para garantizar y proteger el ejercicio de los derechos políticos, de conformidad con los artículos 2, 23 y 25 de este instrumento internacional.

Las resoluciones emitidas por la CIDH fortalecieron y respaldaron las actividades de las organizaciones de derechos humanos en la defensa de los derechos políticos. En este contexto, surgió la Comisión Nacional de Derechos Humanos (1991), en cuyo decreto de creación se excluyeron explícitamente de su competencia los derechos políticos y laborales.

La reforma electoral de 1995 reconoció la necesidad de abrir espacios a la observación de ciudadanos mexicanos y concedió permiso a visitantes extranjeros para observar los comicios. Los recursos otorgados por diversos organismos internacionales para impulsar la democracia en nuestro país, aunque no fueron objeto de un debate profundo, llevaron al Instituto Federal Electoral (IFE) a solicitar la participación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para propiciar la asignación equitativa de tales recursos.

⁵ César Fernández (1994).

⁶ Lópezllera, Luis (1988).

Algo parecido ocurrió con el financiamiento internacional que llegó a México después del levantamiento armado en Chiapas: fluyó en cantidades que difícilmente podrían precisarse hasta que en 1996 el Gobierno Federal bloqueó un donativo por 350 mil dólares que la Unión Europea había otorgado a la Diócesis de San Cristóbal.⁷

Este breve recuento muestra sólo un fragmento de la participación de las organizaciones civiles en los sucesos más importantes de la vida política nacional durante las últimas décadas. Pero este fragmento es útil para intentar explicar por qué los temas de la transparencia y la rendición de cuentas a la sociedad son asignaturas pendientes para las organizaciones civiles mexicanas y por qué su debate genera opiniones encontradas.

Como se señalaba unas líneas arriba, una parte de las organizaciones civiles mexicanas se desarrollaron al amparo de la Iglesia Católica, en este tipo de organizaciones sus miembros adquirirían un compromiso *moral* con el objeto social de la organización. Para estos activistas la administración de los recursos estaba, de principio, fuera de toda sospecha porque se obtenían y ejercían bajo un acuerdo tácito de confianza. En muchos casos los miembros de las organizaciones vivían en las mismas condiciones de miseria que la población a la que atendían (por ejemplo en La Tarahumara) y en ese contexto era impensable llevar una contabilidad que requería distraer tiempo y esfuerzo para su elaboración. Los donantes, que podían ser organizaciones religiosas extranjeras o nacionales, no exigían que se les informara sobre la aplicación de los recursos que otorgaban y mucho menos que se reportaran "avances" o resultados de su financiamiento.

En otra vertiente organizativa impulsada fundamentalmente por académicos, algunas agrupaciones impulsaron la apertura de espacios de interlocución y colaboración con diversos organismos de las Naciones Unidas con los que comenzaron a establecer convenios, a pesar de tratarse de agrupaciones sin representación oficial de sus países de origen. Esta relación con los organismos internacionales propició cambios en sus métodos de trabajo orillándolas a estructurar programas, relacionarlos con un presupuesto y con objetivos específicos, así como plantear metas concretas.

El trabajo alrededor de proyectos⁸ significó, por una parte, el establecimiento de criterios para el otorgamiento de recursos por parte de las agencias financiadoras, lo que a su vez, redundó en una transformación de las prácticas de acción de las agrupaciones, las cuales tuvieron que ajustarse a tales criterios para acceder a financiamiento.

Evidentemente estas dos vertientes organizativas son sólo una parte de un amplio universo de asociaciones que ha sido denominado de distintas maneras: Tercer Sector, sector voluntario, organizaciones no lucrativas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones ciudadanas y Organizaciones de la Sociedad Civil, que es como se les denomina en México de acuerdo con la recién promulgada Ley en esta materia.⁹ Pero estos dos tipos de organización, han mostrado a lo largo de las dos últimas décadas

⁷ Excélsior. "Financiamiento a la Diócesis de San Cristóbal de las Casas", 2 de noviembre de 1998.

⁸ Según Sylvia Schmelkes, "Los proyectos son prácticas sistemáticas de intervención profesional para resolver problemas concretos que afectan la subsistencia de los sectores populares y su modalidad de integración social y cultural de la sociedad". Citado por Armijo y García, *Organizaciones No Gubernamentales*, p. 7.

⁹ Un análisis detallado de las distintas formas que asume el asociacionismo civil puede consultarse en: Olvera, Alberto, *Sociedad Civil, Gobernabilidad Democrática, Espacios Públicos y Democratización: los contornos de un proyecto*, Xalapa, Ver., Universidad Veracruzana, 2001 (Sociedad Civil y Gobernabilidad en México), pp. 34-40.

gran capacidad para formar redes, abrirse espacios en los medios masivos de comunicación, generar canales de interlocución y dar a conocer a la opinión pública sus puntos de vista, por ello para los fines de este texto se les ha tomado como referente.¹⁰

8.2 Visibilidad y financiamiento: causas nobles sujetas a las leyes del mercado

En México una parte muy importante de los recursos de las organizaciones procede de cuotas y venta de servicios, otra parte de organizaciones privadas y un porcentaje que oscila entre el 8 y el 11%, del gobierno.¹¹ Aunque falta mucho por conocer al respecto, lo que sí queda claro es que el financiamiento gubernamental no ha sido el más importante por lo menos en los últimos cincuenta años. En esta medida muchas de ellas comienzan a rendir cuentas a las agencias que les otorgan financiamiento, pero no se sienten obligadas (e incluso se oponen) a rendir cuentas al Estado.

Lo cierto es que el aspecto financiero es el punto más vulnerable de las organizaciones y en muchos casos el factor más importante de su autonomía e independencia. Durante muchos años se propició la asfixia económica y la persecución de organizaciones que se atrevían a mantener una actitud crítica o se pretendía comprar sus favores a través del otorgamiento de recursos públicos.

Las limitaciones económicas a las que se han visto sometidas muchas organizaciones ha propiciado que en ocasiones operen con cuadros escasamente capacitados y ejerciendo funciones para las cuales no siempre se cuenta con preparación, por ejemplo, quienes hacen tareas de defensoría jurídica en casos de violaciones a los derechos humanos, sin contar con abogados titulados, o a través de voluntarios y jóvenes que realizan su servicio social en la organización.

La transparencia y la rendición de cuentas implican procesos que obligan a las organizaciones a revisar su estructura interna, sus procesos de toma de decisiones y de distribución de recursos, pero además, al hacer un recuento de las actividades realizadas, es indispensable valorar los logros obtenidos, la experiencia acumulada y los saberes desarrollados a lo largo de varios años de trabajo. La transparencia y la rendición de cuentas son oportunidades para hacer visible la trayectoria de la organización, lo cual además de motivar la confianza de otros donantes, así como de otros interlocutores políticos y sociales, puede convertirse en la mejor fuente de legitimidad.

Es frecuente que la crítica al trabajo que realizan las organizaciones civiles se fundamente en dos aspectos: la carencia de información acerca del origen y la administración de los

¹⁰ "La diversidad propia de este universo suele desconocerse cuando, se habla en singular del sector y cuando se le adjudican a estas organizaciones, proyectos sociales compartidos y funciones similares o cuando se le menciona como un sujeto político unitario y se sume que le son propios valores tales como la democracia, la equidad, el pluralismo, la transparencia, la solidaridad o el interés por lo público. Si bien estos valores y perspectivas son promovidos por un amplio número de las organizaciones, no son necesariamente compartidas por el conjunto. Las visiones que estas organizaciones promueven son productos histórico-políticos y no se derivan a priori de su estructura y forma de operación". Citado por Inés González Bombal y Mario M. Roitter, en *Ideas sobre Sociedad Civil: Pasado y Presente*, Ponencia presentada en la IV Conferencia Regional ISTR_LAC, San José, Costa Rica, octubre de 2003.

¹¹ Cfr. Centro Mexicano para la Filantropía, Fondos Federales para Apoyar Proyectos de las Organizaciones de la Sociedad Civil, pp. 13-14.

recursos con que cuentan y la falta de “representatividad” de este tipo de entidades. Se dice: *¿Quiénes son estos señores? ¿A quiénes representan? ¿Para quién trabajan? ¿Quién los patrocina?* Hay una enorme suspicacia hacia la forma en que se obtienen y se gastan los recursos que reciben, más aún después de los recientes casos de desvío de recursos y métodos poco éticos para la obtención de fondos.¹² En gran medida por esta razón, la tendencia por parte de los financiadores gubernamentales y no gubernamentales es exigir a las OSC que hagan pública más información sobre sus estados financieros y los criterios que aplican para la toma de decisiones. A las OSC se les exige incluso más de lo que se pide a otro tipo de entidades como los partidos políticos¹³ y algunas empresas¹⁴ que por el origen de sus recursos o el impacto social de sus actividades deberían rendir cuentas con mayor amplitud a toda la sociedad.

La Ley Federal de Fomento a las Actividades que realizan las Organizaciones de la Sociedad Civil, establece como uno de los requisitos para acceder a cualquier tipo de apoyo o estímulo por parte de las dependencias de la Administración Pública Federal, el proporcionar la información que la autoridad solicite acerca de sus fuentes de financiamiento nacionales o extranjeras e informar anualmente sobre el balance de su situación financiera, contable y patrimonial.¹⁵ Para ello deberán estar debidamente registradas, y sólo las que obtengan el registro podrán acceder a los apoyos gubernamentales.

La condición anterior pone en igualdad de circunstancias a una organización con una larga trayectoria de trabajo y a una de reciente creación que cumple con los requisitos establecidos en la legislación pero que no necesariamente cuenta con *experiencia* que respalde la calidad de sus actividades y el conocimiento de la materia a la que se dedica. Esto facilita que organizaciones constituidas “al vapor”, independientemente de sus buenas o malas intenciones, compitan por los recursos ante las instancias gubernamentales que apoyan el desarrollo de proyectos.

Obviamente, privilegiar ante todo la experiencia de las organizaciones, propiciaría que los apoyos y estímulos favorecieran casi siempre a los mismos grupos; sin embargo, se trata de un tema que ha sido escasamente debatido por las propias organizaciones y no siempre es considerado como criterio de elección para la asignación de recursos por

¹² Vid. María Vallarta Vázquez y Ma. Concepción Martínez Medina (2004), “Demanda Ciudadana la Transparencia y Rendición de Cuentas: experiencia de monitoreo de Desviación de Recursos Públicos”, en *El Derecho de Acceso a la Información en México: un Diagnóstico de la Sociedad*, México, IFAI; y Raúl Trejo Delarbre, “La charola de Vamos México”, en *La Crónica de Hoy*, 4 de febrero de 2004.

¹³ “No es casual, en este sentido, que las mayores resistencias legales y aún políticas al derecho a la información provengan del sistema financiero y del sistema de administración de justicia. Son precisamente los dos ámbitos en los que las fronteras entre lo público y lo privado son más difíciles de situar. Un ejemplo bien conocido es el de los dineros que utilizan los partidos políticos, y que al momento de entrar a los bancos quedan protegidos por el secreto bancario. Solamente el Ministerio Público y la autoridad judicial pueden tener acceso a esos expedientes, y aún así, esa información no puede ser pública. El IFE no puede investigar por cuenta propia: debe hacerlo con autorización del Poder Judicial y acto seguido debe ser cuidadoso del uso público de los datos que obtenga, porque todos ellos están protegidos”. Véase: Mauricio Merino, *La Ciudadanía ante el Reto de la Transparencia* (Notas de apoyo para una conversación), Mimeo, mayo de 2004.

¹⁴ “...aquellas transacciones económicas que, por su relevancia para el espacio público interesan tanto o más que muchas de las actividades emprendidas por los gobiernos. ¿Cuál es la frontera [entre público y privado] en este otro caso? ¿Acaso no importa, por ejemplo, que Telmex tome decisiones en relación con el uso de la red de telecomunicaciones de México, muy a pesar de que se trata de una empresa privada? ¿O los arreglos que celebran las empresas televisoras para difundir esta o aquella campaña con propósitos públicos, por definición, aún siendo empresas privadas?” *Ibidem*.

¹⁵ Art. 7 Fracc. IV y V de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

parte del gobierno. La competencia por el financiamiento, sujeta a las leyes del mercado, deja en desventaja a organizaciones con amplia trayectoria que disponen de recursos tecnológicos modestos y apenas tienen tiempo para cumplir con la elaboración de informes solicitados por sus financiadores.

Algunas organizaciones comienzan a entender la rendición de cuentas como una forma de informar a la sociedad de los resultados que están teniendo sus actividades. Por ello, es muy importante señalar que transparentar a la organización no se limita a hacer públicos sus estados contables, sino también a informar acerca de sus antecedentes, programas de trabajo y los resultados obtenidos mostrando la viabilidad y eficacia de las estrategias de acción que a lo largo de su trayectoria han llevado a cabo. De esta manera se facilita a otros actores sociales y políticos el identificar interlocutores válidos, conociendo quiénes se encargan de hacer qué, cómo lo hacen y en dónde lo hacen. El trabajo es la mejor manera de cerrar el paso a quienes utilizan la defensa de causas para fines distintos de los que dicen perseguir, o para quienes pretenden hacerlo sin la infraestructura, la capacitación o el conocimiento requerido.

Por otra parte, la experiencia de las organizaciones civiles y su contribución a la sociedad, no sólo debe ser demostrable, sino que además debería generar derechos, es decir, debería ser un aval para que las organizaciones civiles puedan participar en la toma de decisiones y en el diseño y ejecución de políticas públicas. Como muestra de qué es lo que esperan muchos gobiernos de nuestra región de las organizaciones civiles, es muy útil el análisis que hacen Bombal y Roitter respecto al caso argentino:

“La participación social se sustenta, en mayor o menor medida, en facilitar el involucramiento de los actores sociales y las comunidades en las acciones destinadas a resolver los problemas que las aquejan, y se asocia estrechamente con la privatización de los servicios sociales y la subsidiariedad del rol del Estado en este campo. En efecto, la participación de los actores sociales se dio predominantemente, en la fase de implementación de las políticas públicas y casi nada en el diseño de las estrategias de intervención del Estado. En el caso de los programas sociales, contó con pocos espacios para el involucramiento de las OSC's en las decisiones presupuestarias, en la definición de los objetivos, las reglas y los contenidos de las intervenciones públicas frente a la pobreza. La articulación entre las OSC's y el área de política social nacional más frecuente se dio bajo la modalidad de incorporación de las organizaciones como ejecutoras de los programas.”¹⁶

En varios países europeos las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. Pero para que esta relación prospere, es indispensable que exista confianza mutua y, derivado de ello, la apertura de espacios efectivos y eficientes de participación.¹⁷ En América Latina especialmente es común la suspicacia y la descalificación de las organizaciones civiles, no sólo por parte de los funcionarios públicos, sino también por parte de partidos y actores políticos que ponen en duda su capacidad para representar intereses y defender causas sin aspirar a la toma de poder. Desde mi punto de vista, se asume una perspectiva equivocada cuando se exige a las organizaciones civiles que cumplan una representatividad que corresponde a otro tipo de entidades (como los partidos políticos) pues se trata de formas de participación social distintas.

¹⁶ Inés González Bombal y Mario M. Roitter, *Op. Cit.*

¹⁷ Mayntz, Renate (2001) “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, *Reforma y Democracia*, no. 21, Caracas, CLAD.

En muchos países latinoamericanos la relación entre gobierno y organizaciones civiles está sesgada por una desconfianza mutua, ya que las propias organizaciones en aras de su "independencia" en ocasiones evitan colaborar con el gobierno y toman con recelo cualquier acercamiento de los empleados gubernamentales.

Para las organizaciones civiles la transparencia y la rendición de cuentas son metas que no pueden ser alcanzadas simplemente con el establecimiento de indicadores. Se necesitan modelos que respondan a la naturaleza de su objeto social y a las características de las comunidades en las que trabajan. Estos modelos deberán adaptarse cuando se trate de una organización con un pequeño presupuesto y cuando se refiera a organizaciones de alcance regional, nacional o internacional. Una organización con presupuesto reducido puede dar un primer paso en su proceso de rendición de cuentas poniendo a disposición del público una página Internet en la que se puedan consultar todos los documentos que considere relevantes. Al informar acerca de sus programas, su experiencia, los logros obtenidos y los saberes acumulados, las organizaciones harán público y visible el poder de su trabajo, su capacidad de acción, su conocimiento del tema.

Como muestra de que la transparencia y la rendición de cuenta pueden transformarse en un motivo de presión para las organizaciones, vale la pena detenerse en un caso muy específico: la creación del sitio NGOWATCH en Internet a mediados de 2003. Este sitio fue impulsado por dos organizaciones, la American Enterprise Institute for Public Policy Research (AEI) y la Federalist Society for Law and Public Policy Studies, ambas ubicadas en el ala conservadora de la política norteamericana. En la lista de 165 organizaciones que desde este sitio se propone observar están: Médicos sin Fronteras, Human Rights Watch, Amnistía Internacional, Greenpeace, OXFAM Internacional y Freedom House, por mencionar algunas.¹⁸ El surgimiento de NGO Watch se dio inmediatamente después de la publicación de el reporte denominado "The 21st Century NGO: In the Market for Change", que elaboraron el Pacto Mundial¹⁹ y el Programa Ambiental de Naciones Unidas, en el que se mencionaba que, ante el incremento de las críticas hacia las ONG, la rendición de cuentas y la transparencia se convertían en requisitos indispensables para la supervivencia de este tipo de agrupaciones.

Como se mencionaba unas líneas arriba, no se puede pedir a las organizaciones civiles que cumplan con los criterios de representatividad que se exige a los puestos de elección popular; sin embargo es preciso reconocer que aún en las democracias más desarrolladas las organizaciones civiles juegan un papel muy importante en la promoción de diversas causas ante los legisladores y en diversos procesos políticos.

Se mencionaba también al principio de este documento que no hay canales directos de representación democrática en los foros de decisión globales tales como la Asamblea General de las Naciones Unidas y sus conferencias asociadas, el Consejo de Seguridad, el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio o cualquier otra de las 300 organizaciones intergubernamentales que afectan la vida de los individuos y las personas

¹⁸ Ver <http://www.ngowatch.org>

¹⁹ El Pacto Mundial funciona como una red integrada por la Oficina del Pacto Mundial y otros cuatro organismos de las Naciones Unidas: la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la Organización Internacional del Trabajo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Además participan: los gobiernos, que definieron los principios en los que se basa esta iniciativa; las empresas, cuyas acciones se pretende influir; organizaciones de trabajadores y organizaciones de la sociedad civil.

del mundo. En este contexto las organizaciones civiles son instancias privilegiadas para ofrecer los puntos de vista de los grupos de interés en el ámbito global y en consecuencia desatar el proceso de construcción de consensos.

Por el impacto de sus actividades en los ámbitos local, regional y supranacional, por la capacidad que han demostrado las organizaciones para hacer escuchar sus puntos de vista y por la importancia que tienen los temas de la transparencia y la rendición de cuentas, esta exigencia no debe ser utilizada con fines ideológicos o partidarios. Naomi Klein en un artículo publicado a mediados del 2003²⁰, señalaba que las organizaciones con las agendas más fuertes en materia de cambio político estaban siendo sometidas a un ataque creciente, bajo el argumento de que tienen carencias en materia de rendición de cuentas. La descalificación de las organizaciones civiles, debida a la falta de transparencia y de mecanismos de rendición de cuentas, hace aún más escaso el número de mecanismos existentes para llevar a los foros internacionales los asuntos concernientes a diversos segmentos de la población. Klein afirma que las organizaciones se verán obligadas a construir su propio modelo de rendición de cuentas sin perder la flexibilidad o el genuino contacto con la gente. Ignorar el tema, o asumirlo de manera inapropiada, abrirá una zona de vulnerabilidad para la actividad de las organizaciones civiles.²¹

8.3 Elementos a considerar en un modelo de rendición de cuentas para las organizaciones civiles

8.3.1 Fortalecimiento institucional

Sabemos que la mayoría de las organizaciones civiles disponen de muy poco tiempo para examinar y reorganizar sus procesos de trabajo, sin embargo es evidente que se trata de una inversión orientada a mejorar y hacer más eficientes las actividades que llevan a cabo. Una estrategia de fortalecimiento institucional comienza por la elaboración de un diagnóstico que permita identificar las necesidades de capacitación, asistencia técnica, compra de equipo, definición de prioridades y redistribución de las cargas de trabajo. En este proceso es importante revisar las facultades atribuidas a los distintos miembros y los mecanismos establecidos para la toma de decisiones.

La complejidad de un proceso de fortalecimiento institucional de esta naturaleza dependerá de muchos factores, entre ellos la antigüedad de la organización, el tipo de liderazgo que se ejerce, el número de miembros y la variedad de los proyectos que lleva a cabo. Mientras más grande y compleja sea la organización, más se requerirá de la ayuda de un agente externo para apoyarla en el diseño y ejecución de una estrategia de fortalecimiento institucional. En todos los casos, la capacitación, la asistencia técnica y la compra de equipo conlleva además del tiempo, la inversión de recursos. Nuevamente las organizaciones se enfrentan a las reglas del mercado, que en este caso ofrece más y mejores oportunidades a las organizaciones que cuentan con mayores recursos, mientras que aquellas que requieren urgentemente de un proceso de fortalecimiento institucional

²⁰ Klein, Naomi, "Bush to NGO's: Watch your mouths", *Rabble News*, 20 de junio de 2003.

²¹ Simon Burrell (2003), "NGO Accountability: Yes but not in these terms", en *One World Trust*, <http://www.oneworld.net>, consulta realizada el 3 de septiembre de 2003.

que les abra mayores oportunidades de acceder a financiamiento, no pueden sufragar los gastos que esto implica.

8.3.2 Definición de públicos y prioridades: a quién informar y qué información es prioritaria

Antes de identificar los públicos y las prioridades es necesario tener claro *para qué* se va a informar. Hasta ahora lo que se ha buscado en estas líneas es subrayar que *no es la rendición de cuentas y la publicidad de la información relativa a la organización civil lo que le otorga legitimidad, sino el trabajo que ha realizado, es decir, el saber y la experiencia acumulada*. Se asume que la rendición de cuentas y la transparencia *hacen visible* el trabajo de las organizaciones y es precisamente ese trabajo el que le otorga legitimidad. Partiendo de esta premisa es posible: a) identificar los públicos a los que interesa rendir cuentas (donantes, beneficiarios, otras organizaciones, dependencias públicas relacionadas con la actividad sustantiva de la organización y actores políticos) y, b) definir cuáles programas de trabajo y recursos (humanos, técnicos, financieros y materiales) son prioritarios para el desarrollo de la actividad sustantiva de la organización, y rendir cuentas sobre éstos.

8.3.3 Integrar archivos y expedientes que garanticen la “memoria histórica documental” de la organización

Muy pocas organizaciones cuentan con un acervo documental ordenado y catalogado que dé cuenta de las actividades realizadas. La memoria histórica de la organización en el mejor de los casos pasará a formar parte del anecdotario personal de amigos y familiares de sus miembros más antiguos. Los saberes adquiridos a lo largo de muchos años de trabajo en ocasiones son retomados en publicaciones propias o forman parte de investigaciones especializadas, pero parte importante de este conocimiento se lo llevan los principales dirigentes cuando por cualquier causa abandonan la organización. Esta circunstancia entre otras cosas, favorece cacicazgos y caudillismos, dificulta el relevo generacional en las dirigencias de las organizaciones y envía directamente al olvido una parte importante del trabajo realizado. Por otra parte, la falta de procedimientos administrativos que acompañen la toma de decisiones y su correspondiente documentación, generalmente actúa en detrimento de la calidad del trabajo que realiza la organización y genera dificultad para implementar mecanismos de evaluación reales. Por ejemplo, al realizar tareas de defensoría legal, si los miembros de una organización de derechos humanos no integran un expediente que permita dar seguimiento a cada uno de los casos, ¿cómo se puede asegurar al defendido que su caso será asumido con seriedad y profesionalismo, y que las acciones emprendidas serán correctas y oportunas? ¿Cómo se evalúa la calidad del trabajo de una organización que hace tareas de defensoría si no existen expedientes que den cuenta de los casos atendidos? ¿Cómo pueden saber los miembros de una organización cuáles son sus logros si no cuenta con documentos que permitan saber, por ejemplo, cuántos casos se han ganado, cómo y cuándo? Es indispensable que las organizaciones valoren la importancia de integrar un acervo documental que respalde su experiencia y su trabajo.

8.3.4 Otros elementos útiles para la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones civiles

Diversas organizaciones han optado por el establecimiento de indicadores de transparencia y buenas prácticas, como la Fundación Lealtad en España y el Centro Mexicano para la Filantropía, en México. Otras organizaciones han optado por la creación de *Códigos de Conducta*, como en el caso de la Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales.

Finalizo subrayando la idea de que la rendición de cuentas puede asumirse como una oportunidad para reconocer la contribución que numerosas organizaciones han hecho a nuestras sociedades; puede ser un mecanismo para diferenciar a las que lo han hecho bien, es decir, con honestidad y eficacia, de las que son oportunistas y aviesas; es un recurso para hacer visible el trabajo que se realiza desde la sociedad civil; y es un medio para dejar testimonio de saberes y experiencias que otorgan legitimidad a las iniciativas ciudadanas.

Referencias Bibliográficas

- ARMIJO y García (1995), Organizaciones No Gubernamentales. Definición, presencia y perspectivas, México, Foro de Apoyo Mutuo.
- BURELL, Simon, (2003) "NGO Accountability: Yes but not in these terms", editorial de la página Web One World Trust, <http://www.oneworld.net>, visita realizada el 03 de septiembre de 2003.
- CÉSAR Fernández, Rubem (1994), "Privado aunque público: el Tercer Sector en América Latina", en: Darcy de Oliveira y Rajesh Tandon, Citoyens du Monde, lè renforcement de la société civile mondiale, CIVICUS.
- GARCÍA, Sergio (2004), Fondos Federales para Apoyar Proyectos de las Organizaciones de la Sociedad Civil, México, CEMEFI.
- GONZÁLEZ Bombal, Inés y Mario M. Roitter (2003), Ideas Sobre Sociedad Civil: Pasado y Presente, Ponencia presentada en la IV Conferencia Regional ISTR-LAC, San José Costa Rica.
- KLEIN, Naomi (2003), "Bush to NGO's: Watch your mouths", Rabble News, 20 de junio
- LECHNER, Norbert (1995), "Sociedad Civil: revisión crítica de un concepto", en Gilberto Rincón Gallardo (coord.), Partidos políticos y Sociedad Civil, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado.
- LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (2004), Memoria del Taller de Transparencia en las Organizaciones Civiles, México, IFAI.

- LÓPEZLLERA, Luis (1988), *Sociedad Civil y Pueblos Emergentes. Las organizaciones autónomas de promoción social y desarrollo*, México, Promoción del Desarrollo Popular.
- MAYNTZ, Renate, (2001) "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en *Reforma y Democracia*, octubre núm. 21, Caracas, CLAD.
- MERINO, Mauricio (2004), *La Ciudadanía ante el reto de la transparencia (Notas de apoyo para una conversación)*, mimeo.
- OLVERA, Alberto (2001), *Sociedad Civil, Gobernabilidad Democrática, Espacios Públicos y Democratización: los contornos de un proyecto*, Xalapa, Universidad Veracruzana, *Sociedad Civil y Gobernabilidad en México*, pp. 34-40.
- TREJO Delarbre, Raúl (2004), "La charola de Vamos México", en *La Crónica de Hoy*, 4 de febrero, México.
- VALLARTA Vázquez, María y Ma. Concepción Martínez Medina (2004), "Demanda Ciudadana la Transparencia y Rendición de Cuentas: experiencia de monitoreo de Desviación de Recursos Públicos", en *El Derecho de Acceso a la Información en México: un Diagnóstico de la Sociedad*, México, IFAI.
- VARGAS, Virginia (2001), *Ciudadanías globales y sociedades civiles globales. Pistas para el análisis*, Foro Social Mundial, Biblioteca de las Alternativas.
- VILAS, C., (1993), "América Latina: la hora de la sociedad civil", en *Revista Realidad Económica*, noviembre – diciembre no. 120, Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.