

7 ENTRE LA VIRTUD Y LA INCONGRUENCIA: RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA EN LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Sergio García¹ y Cristina Cobos²

7.1 Introducción

¿Por qué un orfanato o un asilo administrado con dificultad por religiosas deben rendir cuentas y ser transparentes? ¿Por qué una organización de defensa y promoción de los derechos humanos debe dar cuentas de sus actividades, con el riesgo de que los grupos de interés afectados puedan orquestar acciones para dañar a la organización? ¿Por qué las organizaciones civiles prodemocráticas son sistemáticamente atacadas, bajo la acusación de que reciben recursos extranjeros, con el fin de deslegitimar su acción? ¿Por qué debe de estar bajo escrutinio toda acción que favorezca la cohesión social, la lucha contra la pobreza, la justicia y la igualdad social?

Formulando las preguntas de otra forma: ¿por qué los ciudadanos que hacen uso de su derecho a la libre asociación y que constituyen legalmente sus organizaciones –estableciendo en sus estatutos que no persiguen lucro, que no son de autobeneficio, que no responden a fines religiosos, partidistas ni políticos–, tienen que estar sujetos a reglamentaciones para vigilar su acción? ¿Por qué los ciudadanos que voluntariamente se organizan para trabajar a favor de causas orientadas por los principios de caridad, beneficencia, solidaridad, filantropía y corresponsabilidad social, deben estar sujetos a escrutinio público?

Es posible que todos estos cuestionamientos se deban, en parte, a las condiciones sociopolíticas en las que vive el país, y que hacen posible que los sectores amenazados por los cambios ejerzan presión sobre las organizaciones; pero, además, hay eventos o hechos que alimentan el desprestigio hacia el sector de las organizaciones ciudadanas. Las críticas más comunes que se hacen a dichas organizaciones versan sobre el uso de recursos públicos y privados, la eficacia y resultados de los proyectos que desarrollan, la integración con grupos políticos o de intereses ajenos a las causas solidarias, y la incongruencia entre sus acciones y valores (Aguilar, 1999). Aún cuando estos problemas constituyen casos aislados, el clima de encono político en el que vivimos y los problemas

¹ Sergio Salvador García García es coordinador del Área de Investigación en el Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. Correo electrónico: sergio@cemefi.org

² Cristina Cobos, es maestra en antropología social, y es jefa del Departamento de Actividades Culturales, en la Dirección General de Atención a la Comunidad Universitaria, UNAM. Correo electrónico: cristina.cobos@correo.unam.mx

de gobernabilidad democrática que enfrenta el país, propician condiciones para atacar al sector solidario. Quizá el mayor problema que enfrentan las organizaciones reside en que no se alcanza a comprender que sus propósitos y actividades son de interés público, y que por ello se requiere establecer mecanismos de autorregulación y supervisión de la vida y acción de las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Ahora bien, la transparencia y la rendición de cuentas en las organizaciones que integran la sociedad civil es un problema resuelto en los países altamente desarrollados. Pero en los países de África, Asia y América Latina, es un tema de debate, por lo que contar con una visión global de la situación puede proporcionar pistas para concebir de otra manera este problema en México. Tomando en cuenta esta circunstancia, el objetivo del presente estudio es establecer el contexto nacional e internacional en el que se da la exigencia de rendición de cuentas y de transparencia al interior de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). En ese sentido, este trabajo busca identificar las iniciativas más relevantes que se originan desde el sector frente a tal demanda, para poder identificar las disyuntivas a las que tendrán que responder las OSC en México que aspiran a legitimar su presencia en los ámbitos públicos.

El texto se divide en cuatro partes. En la primera se expone el contexto actual del asociacionismo en México, y también desarrolla el concepto de transparencia y rendición de cuentas desde la perspectiva de las OSC. La segunda parte trata las condiciones sociopolíticas internacionales que están presentes en la exigencia de rendición de cuentas y de transparencia hacia las OSC. En ese sentido, se describen algunas de las iniciativas más importantes que se están impulsando para establecer mecanismos de autorregulación, que buscan evitar la injerencia o control del gobierno en sus actividades, y así mantener su independencia y autonomía. La tercera parte presenta las condiciones sociopolíticas que presionan a las OSC en México para deslegitimarlas; además se identifican y reseñan las principales iniciativas de las OSC para promover la transparencia y rendición de cuentas al interior de dicho sector ³ iniciativas que de alguna manera responden a las críticas que emanan de sectores conservadores. En este apartado, también se considera el marco legal que regula a las OSC, así como las acciones del Gobierno Federal para favorecer la práctica de la rendición de cuentas en la sociedad civil. Por último, en la cuarta parte se establecen las principales disyuntivas que tendrán que enfrentar las OSC en el proceso de consolidación del tercer sector en México.

7.2 El Asociacionismo en México. Su relación con la sociedad civil, la rendición de cuentas y la transparencia

No existe una definición totalmente aceptada del concepto de sociedad civil. Se puede decir que es un concepto que está en construcción, y que se definirá en la medida que pueda explicar la emergencia de los fenómenos sociales que se expresan de forma autónoma con respecto al Estado y el mercado. Abordaremos este concepto desde la

³ Una observación acerca del método. En México la rendición de cuentas y transparencia en la sociedad civil es un tema incipiente, por lo que no existen muchos estudios que den cuenta y expliquen este fenómeno. Por esta razón, la fuente más importante de información proviene de miembros de las propias organizaciones, investigadores y conocedores del tema. Es por ésta razón que se entrevistó a varios de ellos, utilizando un formato abierto para conocer la importancia que le otorgan a la rendición de cuentas. Las entrevistas fueron realizadas a las siguientes personas: Leticia Aguiar, Nora Apango, Felipe Hevia, Ernesto Isunza, Clara Jusidman, Lourdes Sanz, Alberto Olvera, Mónica Tapia y Edgar Krauss.

discusión desarrollada por Alberto J. Olvera. Para este autor, las asociaciones que forman parte de la sociedad civil se organizan en torno a dos principios de acción colectiva: la autonomía y la autolimitación. De esta forma:

- "La autonomía se refiere a la abierta diferenciación (que hacen los actores sociales) frente al Estado y al mercado. Se reclaman independientes del sistema político, en el sentido de que no se asimilan a la lógica de la lucha por el poder, ni se subordinan a las directivas estratégicas de los partidos. Aceptan la pluralidad y su relación con el sistema político es de crítica y cooperación. Respecto al mercado son igualmente autónomos en tanto en su mayor parte estos actores no persiguen actividades lucrativas, y más bien se orientan a controlar los excesos y efectos negativos de la operación del mercado mismo" (Olvera, 2001: 24).
- "La autolimitación marca un nuevo paradigma en la acción colectiva puesto que establece que el fin y los objetivos de las acciones no se guían por la búsqueda del poder o la integración al Estado. La acción estaría más bien orientada a la reforma radical de la vida pública" (Olvera, 2001: 24).

Teniendo en cuenta lo anterior, "la sociedad civil tendría dos componentes principales: Por un lado el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales políticos y sociales de los ciudadanos, que propician su libre asociación, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y del mercado y de la viabilidad de la intervención ciudadana en la operación misma del sistema; por otra parte, el conjunto de movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios y valores y nuevas demandas sociales, así como vigilan la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados"(Olvera, 2004: 25).

Por la diversidad de causas e intereses de las instituciones y movimientos sociales, la sociedad civil se configura de manera plural y heterogénea, y en su interior hay corrientes que no necesariamente comulgán con valores democráticos y posiciones políticas progresistas y modernas. Ahora bien, el grado de desarrollo de la sociedad civil está determinado por varios factores: a) por la existencia de una cultura y una tradición asociacionista; b) las disposiciones de leyes que garanticen el respeto a la libre asociación y fomente la creación de condiciones para el surgimiento y desarrollo de agrupaciones; c) por la vitalidad de una sociedad que se organiza para expresar sus intereses y demandas y, d) el grado de autoorganización de los grupos que permite crear frentes, confederaciones, redes, etc., las cuales velan por los intereses de la sociedad civil.

En cuanto al tipo de organizaciones se puede decir que son múltiples y diversas, formales e informales y que se pueden clasificar de acuerdo a varias criterios. Alberto Olvera (2004) enumera, a modo de ejemplo, las principales organizaciones de la sociedad civil en México. Estas serían: las asociaciones de carácter económico-gremial, las asociaciones de matriz religiosa, las organizaciones civiles, las asociaciones culturales, las deportivas y recreativas, las asociaciones de tipo urbano gremial, movimientos y asociaciones de comunidades indígenas. Del conjunto de organizaciones, sobresalen subsectores que adquieren relevancia por su reconocimiento público y jurídico. En nuestro país, algunas actividades impulsadas por las OSC y las organizaciones de asistencia privada, están catalogadas como de *interés público*, por lo cual tienen un valor significativo para la sociedad, puesto que el *interés público* "es el conjunto de pretensiones relacionadas con

las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado [...] El interés público es protegido por el Estado no solo mediante disposiciones legislativas, sino a través de un gran número de medidas de carácter administrativo que integran una actividad permanente de los poderes públicos, dirigida a satisfacer las necesidades colectivas" (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001: 2113).

EL *interés público* de las actividades y organizaciones de asistencia privada se especifica en la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFA, Diario Oficial, febrero de 2004) y en la Ley de Asistencia Social (LAS). (Diario Oficial de la Federación, septiembre de 2004). La LFA es de carácter general. Tiene como origen la iniciativa formulada por las organizaciones de la sociedad civil para que se reconociera, por parte del gobierno, las actividades de las organizaciones, y para modificar el *status* que las consideraba como organizaciones de carácter mercantil, que están obligadas al pago de impuesto sobre la renta. Para cambiar ambas situaciones se dio una lucha de 14 años, hasta que se logró la promulgación de la mencionada Ley de Fomento. La Ley reconoce como de interés público una amplia gama de actividades y por lo tanto obliga al Gobierno Federal a que apoye a las organizaciones que fomentan estas actividades, reconociendo a las organizaciones, independientemente de la figura asociativa que tengan.⁴ Por efectos de esta Ley, las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, objeto de fomento, son las siguientes:

Asistencia social; Apoyo a la alimentación popular; Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público; Asistencia jurídica; Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; Promoción de la equidad de género; Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con capacidades diferentes; Cooperación para el desarrollo comunitario; Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos; Promoción del deporte; Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias; Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales; Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico; Fomento de acciones para mejorar la economía popular; Participación en acciones de protección civil (Diario Oficial de la Federación. Febrero 2004).

Por su parte, la LAS en el artículo 51 establece que las "instituciones privadas de asistencia social serán consideradas de interés público" (Diario Oficial de la Federación, septiembre de 2004: 93). Esta definición establece los derechos y obligaciones a las que estarán sujetas estas instituciones. También en esta Ley se establecen mecanismos de rendición de cuentas.

Es tiempo de establecer qué significa para nosotros la noción de "rendición de cuentas". Como indica Isunza "la rendición de cuentas es la acción de computar, es decir, de evaluar, juzgar o verificar colectivamente algo: como se desprende de lo anterior, la rendición de cuentas tiene características colectivas de control-evaluación" (Isunza, 2004: 25). El concepto rendición de cuentas (RdC) ha estado remitido a la vigilancia de acción de los gobernantes, y "parte del principio de que la mejor manera de lograr un buen gobierno es obligar a los oficiales públicos a informar acerca de lo que hacen

⁴ Asociación Civil (AC); Institución de Asistencia Pública (IAP); Institución de Beneficencia Privada (IBP).

(*answerability*), así como constituir agencias capaces de imponer sanciones a quienes han violado sus obligaciones públicas (*enforcement*). (Olvera e Isunza, 2004: 341). Las dimensiones básicas de la RdC son tres: 1) la informativa, que pregunta qué ha sido o será hecho, mediante la enumeración de hechos; 2) la explicativa, que ofrece razones y forma juicios, justificando lo hecho o por hacer; 3) la “exigitiva”, que reconoce lo correcto y castiga lo erróneo mediante la penalización y castigo (Idem: 344). “Visto en su conjunto, el fenómeno de la RdC es una constelación de fuerzas legales, políticas, socioculturales y económicas que busca hacer efectivo el control de los servidores públicos en tres perspectivas de sus acciones como tales: los recursos financieros, relacionados con los productos resultados de, y el trato imparcial a los ciudadanos afectados por las políticas públicas”. (Isunza, 2004: 29).

No hay un solo tipo de RdC. Por lo menos se encuentran cinco modalidades, a saber:

- Rendición de cuentas *horizontal*, remite a la idea del control o equilibrio entre los poderes del estado.
- RdC *vertical*, en la que la sociedad controla las acciones del Estado.
- RdC *internacional*, que se efectúa cuando actores sociales y redes internacionales de vigilancia, realizan escrutinio a los organismos multilaterales y a las políticas públicas que se realizan en estas instancias.
- RdC *social*, consiste en el control que ejercen las asociaciones y movimientos ciudadanos, así como las acciones mediáticas sobre las autoridades políticas.
- RdC *transversal*, que se efectúa a través de instituciones de Estado “ciudadanizadas” y que desde el espacio de la sociedad civil ejercen control de funcionarios públicos.

A las modalidades anteriores, se puede añadir un tipo RdC civil o intra-social que parte de la sociedad y se dirige hacia la sociedad misma y que consiste en un proceso mediante el cual se manifiestan la congruencia entre los valores que promueven las organizaciones civiles y las acciones que llevan acabo. Este acto de congruencia, debe manifestarse en dos direcciones:

- Hacia los grupos de interés o unidireccional, es decir, la rendición de cuentas hacia los donantes, miembros de la organización, beneficiarios y a todas las personas que comulgan –pasiva o activamente– con la causa.
- Multidireccional o integral, que consiste en rendir cuentas al gobierno, redes y confederaciones de organizaciones y a la sociedad en general.

Por otra parte, la transparencia nos remite al mecanismo a través del cual el escrutinio se vuelve efectivo, permitiendo que la información sea abierta y esté al alcance de quien la solicite. Las vías para llevar acabo la transparencia son diversas: desde boletines editados por la organización, hasta la publicación en página electrónica vía internet. Cabe decir que para que la rendición de cuentas y la transparencia sean efectivas, debe existir un entorno favorable. Es decir, el sistema político debe ser abierto y democrático, prevaleciendo una cultura de la legalidad en la sociedad, así como una conciencia identitaria y de responsabilidad social (autorregulación) en el sector.

Ahora bien, debe reconocerse que la rendición de cuentas y la transparencia de las organizaciones, son elementos clave para alcanzar la legitimidad que éstas buscan. En este sentido, David Brown y un conjunto de investigadores consideran que "las organizaciones de la sociedad civil son legítimas cuando los papeles que desempeñan y sus actividades son aceptadas como apropiados para sus contextos" (Brown, s/f: 63). Estos mismos investigadores establecen cuatro tipos de legitimidad como esenciales para las organizaciones que desean influir en políticas públicas, los cuales explicamos desde la experiencia mexicana:

- Legitimidad moral. Se obtiene mediante el impacto que las acciones logran tener en la población beneficiaria, el tipo de objetivos que plantean (entre más sensibles y loables mejor); así como el nivel de presencia en diversos espacios de acción o en la memoria colectiva.
- Legitimidad técnica o de ejecución. Es el nivel de experiencia de las organizaciones en los temas que abordan, basada sobre todo en la capacidad para transmitir el conocimiento y/o plantear soluciones a problemáticas determinadas.
- Legitimidad política. Es contar con una gestión abierta y transparente, en donde el discurso y las acciones sean congruentes con la búsqueda de democracia y participación en el gobierno.
- Legitimidad legal. Se alcanza al obtener el reconocimiento de autoridades gubernamentales o de organismos internacionales, que respalden las acciones de la organización con el fin de incidir en políticas públicas.

Por último, es importante señalar que el concepto de rendición de cuentas para las OSC debe de ir más allá de la obligación legal establecida en leyes, normas y procedimientos demandados, ya sea por los gobiernos o por las instituciones donantes.

7.3 Contexto Internacional de la Rendición de Cuentas y la Transparencia

En el contexto internacional en que surge la demanda de transparencia y la rendición de cuentas hacia la sociedad civil, se entrelazan factores de diversa índole. Tales factores responden a intereses políticos y económicos que reflejan la gestación de un nuevo orden mundial y de la nueva ideología que lo sustenta. En términos generales, podemos decir que el fin máximo a alcanzar es la democracia, de acuerdo con los parámetros occidentales que prevalecieron después de la Guerra Fría, cuando la libertad se colocó por encima de la igualdad política y social. La democracia liberal se convierte entonces en medio para el reacomodo de la estructura geopolítica internacional, en donde la lógica del mercado es la que se impone.

Dentro de esta lógica podemos discernir dos ejes: por un lado, grandes amenazas al sistema por parte de las mafias del narcotráfico, el tráfico de armas y el terrorismo; es decir, grupos que se mueven fuera de las instituciones legitimadas mediante la práctica democrática. Y por el otro, están dos "ideales" en los que se respalda la democracia liberal: el desarrollo sostenible y los derechos humanos, ambos resguardados por encima

de cualquier cosa –incluso la ley. Ahora bien, veamos cuál es el papel que juegan estos elementos en la consolidación de la democracia en el mundo.

Existen diferentes definiciones de “desarrollo sostenible”. Se puede decir de manera general que propone un equilibrio entre el crecimiento económico, la equidad y la sustentación ambiental. El reto es alcanzar ese punto donde el crecimiento económico considere principios ecológicos, y sea distribuido con base en indicadores sociales para una calidad de vida (CEPAL, 1994). La demanda de organismos internacionales y grupos económicos para que cada vez mayor número de estados adopten políticas económicas acordes con esos objetivos, tiene como fin la generación de mercados y ambientes sociales estables. Cabe señalar que uno de los grandes obstáculos para alcanzar este tipo de desarrollo es la corrupción en todos los niveles.

La defensa de los Derechos Humanos ha sido una lucha de más de cincuenta años, que si bien ha obtenido importantes logros –sobre todo para grupos considerados como vulnerables–, todavía hay mucho por hacer. El conjunto de Derechos Humanos se puede considerar en cuatro grandes bloques: derechos civiles, políticos, económicos y sociales, culturales o de cuarta generación (Ronda Ciudadana, 2003). La expansión de estos derechos ha permitido a su vez la expansión de la “cultura democrática” en gran parte del planeta. Respetar los Derechos Humanos es propio de una sociedad democrática, que lucha contra el terrorismo que la amenaza –aunque en ocasiones, en nombre de la democracia se violenten los mismos derechos que supuestamente la sustentan.

Los principales impulsores de políticas en el ámbito global, tanto del desarrollo sostenible como para los derechos humanos, son organismos internacionales como las distintas agencias de la Organización de Naciones Unidas (ONU) –incluidos el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁵, la Organización de Estados Americano (OEA), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como algunos bloques económicos como la Comisión Europea, por sólo mencionar algunos. En el caso específico de Naciones Unidas, tenemos como ejemplo las Metas del Milenio, propuestos por la Asamblea General en el año 2000, como eje a partir del cual se deberían diseñar los programas gubernamentales internos; o el caso de los Indicadores de Desarrollo Humano con los que se “evalúa”, año con año, los avances y retrocesos de las naciones (Informe de Desarrollo Humano, 2000).

Ahora bien, en las últimas décadas hemos visto el surgimiento de numerosas organizaciones civiles trabajando en diversos temas; desde las ecologistas hasta las culturales. Algunos estudiosos del sector, con una visión simplificadora, consideran que es producto de la misma cultura democrática y que la semilla de la libre asociación está cosechando frutos; sin embargo, colocándonos desde una posición crítica es difícil aceptar tal afirmación. El crecimiento del sector social organizado, responde a una realidad que es imposible de tapar con un dedo (cada vez se intensifican más los problemas vinculados al desarrollo de las sociedades). La participación de los Estados en el bien común de la población es cada vez menor, y las problemáticas sociales cada día se complican y

⁵ Claro está que en teoría estos son los fines, pero en la realidad detrás de estos dos organismos están los intereses de algunos Estados.

diversifican más. Violencia, pobreza, falta de oportunidades educativas y de empleo, entre otros, son reflejo de la falta de políticas sociales encaminadas al desarrollo social sostenible, lo que ha llevado a la organización de los individuos en busca de solución a sus problemas específicos. Como define Carlos Trigilia, a partir de su reflexión sobre el trabajo de Max Weber, afirma: "sin un Estado eficiente, las redes sociales pueden desarrollar más fácilmente su potencial particularista, tanto en las actividades económicas como en las mismas instituciones" (Trigilia, 2003: 128).

Es de esta manera que las OSC en el mundo cuentan con un fuerte capital social que, a su vez, se convierte en un capital simbólico que las respalda y les da legitimidad en la población, al estar presentes en el imaginario colectivo como agentes de la solidaridad, el bien común y el altruismo. Es esta legitimidad de la que carecen los representantes de los gobiernos, misma que es necesaria para la aplicación de políticas de mercado, paradigma de esta época. En resumidas cuentas, la sociedad organizada y los líderes políticos tienen distintos enfoques de un mismo fenómeno: la democracia. Si bien las OSC tienen un respaldo simbólico muy significativo de la población, carecen de la infraestructura y recursos con los que cuentan, en la mayoría de los casos, los Estados nacionales. Si bien no todas las organizaciones perciben financiamiento del Estado, sí buscan esa relación con fines políticos, es decir, la incidencia en políticas públicas. En la relación OSC-Estado, las primeras aportan legitimidad a las políticas propuestas por estos últimos.

De esta forma, el papel de las OSC para materializar el desarrollo sostenible y el pleno respeto a los derechos humanos, es fundamental. Ellas cuentan con la experiencia del trabajo directo con las problemáticas sociales que impiden alcanzar estos dos ideales; además de contar con cierta legitimidad –ya sea local o nacional– que les permite tener el apoyo de la población para el desarrollo de sus proyectos, incluso en los grupos con los que es difícil establecer una relación. En otras palabras, las OSC representan, para los organismos internacionales antes mencionados y para los gobiernos, una red ya establecida que trabaja (aunque con métodos distintos) por los mismos objetivos. Las organizaciones son la vía para llevar los ideales de desarrollo, democracia y derechos en general, al terreno de lo concreto; y es por eso que en los últimos años se ha intentado incluirlos en consejos consultivos tanto nacionales como internacionales.

Cabe destacar que las organizaciones civiles tienen vínculos de interés (ya sea económico o político), con grupos internacionales que les demandan transparencia y rendición de cuentas. Estos grupos podemos dividirlos en tres grandes sectores, de acuerdo al tipo de relación que mantienen con las OSC:

Fundaciones.- Financian proyectos específicos que las organizaciones presentan a través de convocatorias y formatos, en los que la mayoría de las veces se solicita información financiera y demostración de legitimidad ante la sociedad atendida. Ejemplos son: la Fundación Ford; McArthur; Oxfam, etc.

Organismos Internacionales.- Trabajan con OSC nacionales a través de tres vías: a) apoyo económico de proyectos vinculados a los temas del desarrollo; b) capacitación y/o asesoría para la incidencia en políticas públicas y, c) invitando a representantes de la sociedad civil a participar en consejos consultivos. En este grupo se encuentran las agencias de Naciones Unidas.

Consejos económicos.- Son bloques económicos de países que toman decisiones sobre el curso de la economía internacional y de las políticas nacionales en foros internacionales. Estos grupos se relacionan con las OSC sólo de manera consultiva o reguladora.⁶

Por otro lado, la presencia de las OSC en foros internacionales donde los Estados discuten sobre los retos del desarrollo ha sido constante; sin embargo, para el tema de la transparencia y la rendición de cuentas podemos remitirnos a la "Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo"⁷, realizada en Río de Janeiro en 1992, y de ahí a las subsecuentes Cumbres de Naciones Unidas y de las Américas. Así, en la sección III, capítulo 27 del *Programa 21*, se estipuló la necesidad de fortalecer el papel de las organizaciones asociadas al desarrollo sostenible, después de reconocer que éstas cuentan con la experiencia, pericia y capacidad establecida en esferas importantes para el alcance de los objetivos propuestos para este desarrollo. Las actividades sugeridas para optimizar la participación de las organizaciones civiles en la formulación y ejecución de políticas públicas son diversas, pero para los fines del presente trabajo resaltaremos las siguientes: i) mejorar los procedimientos y mecanismos mediante los cuales las OSC participan de las políticas públicas; ii) examinar los niveles de financiación y apoyo administrativo que perciben las organizaciones; iii) los gobiernos deberán tomar medidas para examinar los derechos y responsabilidades de las organizaciones y, iv) poner a disposición de las OSC los datos y la información necesarios para contribuir en la formulación, ejecución y evaluación de programas encaminados al desarrollo.

Cabe mencionar que, de manera preparatoria a la "Cumbre para la Tierra", diversas organizaciones civiles de los Estados participantes llevaron a cabo foros alternos para desarrollar el *Código de conducta para las ONG*, presentado en el Foro Mundial de Río de Janeiro en junio de 1992 y destinado a las organizaciones interesadas en participar en los distintos foros internacionales sobre el desarrollo. Este documento contempla 17 principios, entre los que destacamos: a) poseer cierta constitucionalidad o membresía; b) poseer un código de ética para el personal de dirección; c) publicar un informe anual y auditoria financiera; d) ser una institución sin fines de lucro y sin afiliación política; e) evitar la corrupción, tanto material como espiritual (sic) y, f) garantizar los más altos niveles de responsabilidad.

Dos años más tarde, durante la "Primera Cumbre de las Américas", llevada a cabo en Miami, en 1994⁸, se incluyeron en el documento del foro algunas cuestiones más precisas sobre las OSC en los programas de desarrollo, sobre todo reafirmando la necesidad de participación de todos los actores sociales –incluidas estas organizaciones– en la permanencia de la democracia, a través de actividades completamente responsables y transparentes. En este mismo sentido, se estableció que los gobiernos: "revisarán el marco normativo para los actores no-gubernamentales, con miras a facilitar su funcionamiento y promover su capacidad para recibir fondos. Esta revisión hará énfasis en la gestión y supervisión de los recursos, así como la transparencia y responsabilidad

⁶ La Comisión Europea puede considerarse dentro de este grupo; sin embargo, hace la excepción al lanzar convocatorias para financiar proyectos de desarrollo social o derechos humanos presentados por organizaciones de países en desarrollo.

⁷ Durante este encuentro, también conocido como "Cumbre para la Tierra", se estableció el llamado *Programa 21*, instrumento mediante el cual los mandatarios participantes se comprometían a buscar el *desarrollo sostenible* de sus naciones.

⁸ Durante la cual los Jefes de Estado y Gobiernos participantes también firmaron el "Plan de Acción y Corrupción", documento a través del cual se comprometen a establecer medidas en contra la corrupción.

de dichos actores antes la sociedad" (OEA, 1994). Para la "Cumbre de las Américas sobre el Desarrollo Sostenible", la intervención de la Organización de Estados Americanos fue esencial para promover la participación pública, a través de la generación de más espacios de expresión para los distintos actores involucrados en el desarrollo sostenible (OEA, 1996).

Para 1998, durante la "Segunda Cumbre de las Américas" se demandó a los gobiernos incluir la participación activa de la sociedad civil con el fin de impulsar "la formación de organizaciones responsables, transparentes, y sin fines de lucro", tomando como referencia las prioridades nacionales y las alianzas entre gobierno y OSC (OEA, 1998). Y es en la Tercera Cumbre de las Américas, (Québec, 2001), que el reconocimiento de la participación de las organizaciones civiles se extiende la colaboración en procesos no sólo nacionales, sino también hemisféricos, a través de la vinculación de éstas con organismos y Bancos de desarrollo multilaterales (OEA, 2001). En enero del presente año, durante la "Cumbre Extraordinaria de las Américas", la incorporación de la sociedad civil –representada por ONG, académicos y sector privado– en los temas del desarrollo fue más clara, al llevarse acabo la "Reunión de Dialogo con Delegados Plenipotenciarios" en la que participaron 150 organizaciones.

Como hemos visto, la demanda de transparencia y rendición de cuentas en las organizaciones de la sociedad civil, ha sido producto de la inclusión de éstas en los programas de organismos internacionales para concretar el desarrollo sustentable de los Estados, dentro del ya mencionado paradigma de la democracia. Al interior de las naciones, los gobiernos han formulado sus propias estrategias para fomentar el desarrollo de las OSC con el fin de que las acciones de éstas se encuentren dentro del marco de los programas nacionales de políticas públicas, así como de los objetivos internacionales para la permanencia de un sistema que tiene problemas para engarzar ideales democráticos con realidades excluyentes. Pero al margen de las incongruencias, hay que reflexionar sobre el proceso de maduración de las organizaciones civiles y el lugar que ocupan en él la transparencia y la rendición de cuentas. Entre la virtud y la incongruencia está la responsabilidad social de las OSC.

Sobre este último punto, cabe mencionar que en algunos países se han desarrollado iniciativas para rendir cuentas y ser transparentes por parte de las propias organizaciones civiles. Se han establecido mecanismos de autorregulación y de legislación entre los que podemos señalar los siguientes:

- La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja cuenta con un Código de Conducta en donde se establecen 10 principios que deben cumplir las instituciones afiliadas a esta Federación (Equipo Pueblo, 2004: 89).
- La Asociación Brasileña de ONG, en su Declaración de Principios, explica el compromiso con la transparencia, la prevalencia del interés público sobre el privado y el compromiso por el manejo eficiente de sus recursos.
- La Confederación Colombina de ONG impulsa el *"Acuerdo Programático por la Paz"* para mostrar, entre otras cosas, cómo conciben la democracia, los derechos humanos, su trabajo en red, la construcción de bienes públicos, etcétera. La

Confederación agrupa a 12 federaciones regionales, 8 redes, y 10 asociaciones regionales de ONG, en total agrupa a más de 1000 organizaciones (www.ccong.org.co, 2004).

- La Fundación Lealtad de España elaboró la *Guía de Transparencia y Buenas Prácticas*, y 40 de las principales ONG de este país se evaluaron bajo la norma de 10 principios de buenas prácticas (www.fundacionesplai.org, 2004).
- El Board Source (BS), anteriormente National Center for Nonprofit Boards (NCNB), fue fundado en enero de 1988. Estados Unidos es la primera fuente de información, capacitación y consultoría para el desarrollo de mejores prácticas, y para facilitar que las organizaciones cumplan con sus misiones. Ayuda también en la construcción de Consejos Directivos fuertes y eficientes. (www.boardsource.org, 2004).
- Existen empresas que certifican y supervisan el comportamiento de entidades que voluntariamente se someten a su control. Es el caso del "Council of Better Business Bureau, conocido como BBB. Esta organización sin fines de lucro constituida de manera descentralizada, funciona como una red con más de 150 oficinas en EUA y Canadá, dedicada básicamente a orientar y dar asesoría a empresas y consumidores: su servicio responde a la necesidad de encontrar OSC de confianza a quienes vale la pena aportar donaciones o patrocinios" (Oliveira, 2004: 75).
- En Holanda, "en donde la regulación estatal es mínima, compete a una agencia privada (*Central Bureau on Fundraising*), constituida desde fundación en el año 1925, dar el 'Sello de Aprobación' a modo de autorizar y controlar toda actividad de recaudación de fondos del público llevado a cabo por OSC, nacionalmente" (Oliveira, 2004: 75).
- En Brasil se promulgó una ley para amparar bajo una denominación particular a las OSC, de esta forma la Ley de *Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público* regula la acción de las OSC, evita la intervención excesiva del gobierno en la vida de las OSC y le asigna a los ciudadanos poderes para ejercer fiscalización sobre el sector.
- En Nueva Zelanda, se han constituido grupos de trabajo integrados con miembros de las OSC y de las federaciones de entidades deportivas para llevar a cabo una consulta nacional para elaborar una ley del sector. "Con base en los resultados ya recogidos en la consulta se ha concluido que la autorregulación sería más eficaz si es promovida a través de la ley (*Legislative under-pinning*); y que interesa a todos (incluso al gobierno) hacerla efectiva, no por un ente estatal de fiscalización, sino a través de una agencia privada que se constituirá a través de la misma ley [...] como organismo central independiente, que se quiere neutral frente a influencias de las OSC o del Estado, cuya misión será regular y supervisar el desempeño de todas las entidades de aquellos [...] (vastos) segmentos" (Oliveira, 2004:76).

7.4 Contexto sociopolítico de la rendición de cuentas y la transparencia entre las OSC en México

Las OSC en México no pasan por su mejor momento. "En efecto, los movimientos sociales prodemocráticos, las redes de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), los movimientos ecologistas y feministas, los movimientos obreros y campesinos han perdido su protagonismo y su visibilidad. Cabe preguntarse si esta anomalía histórica, es una condición normal de las transiciones o una de las tragedias mexicanas de principio de siglo" (Olvera, 2003: 112). Otra señal que preocupa es la división que existe al interior del sector y que refleja la falta de una identidad y la presencia de inercias y vicios del pasado.

Al interior del sector se manifiestan divisiones muy marcadas, que reflejan concepciones diversas, encontradas sobre el papel y la función social y política de las OSC (Álvarez, 2003: 120). En este contexto, una de las expresiones más preocupantes son el uso que ha hecho un empresario farmacéutico, con aspiraciones de ser Presidente de la República, al condicionar fondos de su fundación para el apoyo de su causa y usar influencias familiares para que un partido político propusiera leyes a favor de sus intereses económicos. Un caso más es el uso de recursos del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), para establecer una relación corporativa con más de 300 organizaciones y así contar con una base social que le apoye, en las gestiones en el Senado de la República, para la búsqueda de su ratificación como presidente de la CNDH, por un nuevo período de cinco años (Granados, 2004:17).

El caso más escandaloso ha sido el de Pro Vida, asociación que además de haber adquirido recursos violentando los procedimientos administrativos, el uso que hiciera de ellos fue muy distinto a los propósitos para los que fueron solicitados. Hay que considerar, también, el enfrentamiento entre los partidos y actores políticos, y de éstos con los gobiernos, así como el papel que asumen los medios de difusión en promover los enfrentamientos. En este clima de confrontación, las organizaciones se constituyen en rehenes de múltiples intereses y son tema de campañas de des prestigio o de un mayor escrutinio público, pero prejuiciado.

El caso más palpable de uso político de una organización civil y de una causa a favor de la infancia es que se le dio al Fideicomiso Público "Transforma México" y a la Fundación Vamos México, institución dirigida por la esposa del Presidente de la República (Saúl, 2004: 9). Los partidos políticos de oposición debaten en los medios de comunicación el supuesto mal uso de los recursos del Fideicomiso por parte de la Fundación, e inician investigaciones para comprobar las sospechas de malversación de recursos (Alcántara, 2004: 10). Las investigaciones no comprueban las acusaciones, pero el uso de los medios de comunicación para señalar a organizaciones y desacreditarlas demuestra la falta de criterios éticos con los que se conducen actores políticos (Pacheco, 2004: 25).

Aún con este clima desfavorable, las organizaciones y algunas de las redes están dando batallas y aportes muy significativos para la gobernabilidad democrática, la lucha contra la corrupción y la impunidad, la defensa de los derechos humanos y el apoyo a sectores vulnerables de la sociedad. De las iniciativas y aportes importantes podemos señalar la participación de las OSC en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; en la propuesta de Ley de Radio y Televisión; en el proceso del

Diagnóstico de los Derechos Humanos en México; la denuncia y presión para esclarecer los casos de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez, Chihuahua; y la participación de líderes de organizaciones en consejos y mecanismos de participación pública, en la lucha contra la corrupción, la impunidad y por la seguridad.

Tomando en cuenta el contexto anteriormente señalado, son tres los ámbitos en donde se reflejan acciones encaminadas a establecer una cultura en favor de la rendición de cuentas, y en la cual se están experimentando mecanismos para establecer una práctica de la transparencia. Estos ámbitos son: 1) El que corresponde a las iniciativas que parten desde las OSC; 2) el de las leyes que obligan a las OSC a rendir cuentas y, 3) el que corresponde a las acciones del gobierno para favorecer y/o apoyar iniciativas a favor de la RdeCyT en las OSC.

7.5 Las iniciativas de las OSC a favor de la RdeC

Las iniciativas de mayor relieve que han desarrollado las OSC en México, para desplegar acciones a favor de rendir cuentas, son de cinco tipos: a) establecimiento de códigos de ética; b) establecimiento de indicadores de institucionalidad; c) definición de métodos de autodiagnóstico institucional, en donde se incorporan acciones a favor de la transparencia; d) operación de grupos de presión y, e) establecimiento de directorios de acceso público sobre las OSC.

A continuación expondremos de manera breve cómo se desarrolla cada iniciativa.

7.5.1 Establecimiento de códigos de ética y de conducta

En el ámbito internacional, es en el sector empresarial donde se inicia la definición de los códigos de ética y de conducta; con esta acción, los empresarios pretenden establecer conductas fundadas en la responsabilidad social en las empresas y reaccionar a las críticas adversas que hacían las organizaciones de consumidores, ONG internacionales y organizaciones internacionales de cooperación a las empresas transnacionales que violaban los derechos laborales y humanos en países subdesarrollados⁹ (Rhys, 2004).

En México, también son las empresas y las cúpulas empresariales las principales promotoras para establecer códigos de ética y de conducta en la empresa. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en 1999, definió un Código de "mejores prácticas corporativas" para la sociedad mexicana. Este código se estableció a partir de un estudio sobre las mejores prácticas mundiales, con el fin de examinar la mejor forma para que en México se adoptaran buenas prácticas de responsabilidad empresarial. Posteriormente, el Consejo Coordinador Empresarial adopta este manual; lo revisa, lo mejora y lo difunde entre sus agremiados. Una organización que también asume la promoción de responsabilidad empresarial es la Confederación de Cámaras Industriales de la República Mexicana, la cual crea una comisión de ética y valores cuyo objetivo es apoyar a todos

⁹ Cfr. Jenkis, Rhys, (2004), "Códigos de conducta empresariales: autorregulación en una economía global", en la Revista de Comercio Exterior. Responsabilidad social corporativa.

sus agremiados para que tengan un código de ética. Además esta comisión otorga un reconocimiento a las empresas que tienen las mejores prácticas de ética y transparencia en la industria.

Entre las iniciativas colectivas que respaldan las acciones a favor de la responsabilidad social empresarial, se encuentra el distintivo de *Empresa Socialmente Responsable* (ESR) que otorga anualmente el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) a empresas que cubran satisfactoriamente 120 indicadores, divididos en cuatro aspectos: a) que cuenten con un código de ética; b) que tengan un programa de cuidado y protección del medio ambiente; c) que tengan programas para elevar la calidad de vida de sus trabajadores y,¹⁰ d) que cuenten con programas de vínculo con la comunidad.

Como efecto de este movimiento empresarial, al interior de algunas Organizaciones de la Sociedad Civil, se empiezan a establecer códigos de ética o de conducta, puesto que en ellas hay empresarios en los patronatos o en los consejos directivos. Por ejemplo, es el caso de Fundación Merced, la cual define un código de conducta propio e inicia campañas de sensibilización entre las organizaciones beneficiarias de sus fondos, y de aquellas que asisten a los cursos de capacitación, para que se tomen en cuenta y definan códigos de ética que les permitan tener claros lineamientos de comportamiento y de relación con la sociedad.

7.5.2 Establecimiento de Indicadores de Institucionalidad y transparencia

Como una iniciativa del Centro Mexicano para la Filantropía, se han establecido los Indicadores de Institucionalidad y de Transparencia "para que las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), que se dedican a la asistencia, promoción y desarrollo social y que persiguen causas fundadas en los principios de solidaridad, filantropía y corresponsabilidad social, puedan contar con una guía para alcanzar estándares de excelencia institucional y de transparencia" (CEMEFI, 2004: 1). Para el CEMEFI, los indicadores responden a la creciente exigencia de la sociedad de que las OSC que ofrecen servicios de manera voluntaria y no lucrativa, transparenten todas sus actividades y garanticen que cuentan con las herramientas institucionales necesarias para ello. Como su nombre lo sugiere, dichos indicadores señalan el nivel de desarrollo institucional con el que cuenta cada organización de una manera muy fácil de entender y valorar.

Los indicadores de *Institucionalidad y Transparencia* están construidos a partir de referencias objetivas, no controversiales y de fácil verificación, que nos señalan el nivel de formalidad y los instrumentos con los que cuenta la organización para garantizar la transparencia de las actividades que realiza en beneficio de la comunidad. Además constituyen una plataforma a partir de la cual se inicia el desarrollo de procesos de mejora continua en todos los ámbitos que tienen que ver con la vida de la organización. Son once los indicadores de *Institucionalidad y Transparencia*. Se obtuvieron del análisis tanto de las exigencias legales para las organizaciones que operan como donatarias autorizadas como de aquellos elementos que, desde la práctica, garantizan institucionalidad, transparencia y rendición de cuentas. Los indicadores son los siguientes:

¹⁰ Administración por Valores, Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, Confederación Patronal de la República Mexicana, Confederación USEM, Consejo Coordinador Empresarial e Impulsa. CEMEFI es la institución responsable de la organización de todo el proceso.

1. Acta Constitutiva registrada ante notario Público;
2. Autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como Donataria;
3. Misión Visión y Objetivos;
4. Domicilio y teléfono verificable;
5. Informe anual de actividades y estados de resultados financieros auditados;
6. Consejo Directivo o Patronato voluntario cuyos miembros son distintos al equipo profesional;
7. Personal profesional contratado en nómina;
8. Voluntarios trabajando en los programas;
9. Más de tres años de operación;
10. Disponer de al menos tres fuentes distintas de ingresos,
11. Reconocimientos públicos.

Para las organizaciones que alcanzan a cubrir los primeros cinco indicadores y completen nueve o más recibirán del CEMEFI una acreditación por escrito y podrán ostentarla en la imagen institucional por un año.

7.5.3 Definición de métodos de autodiagnóstico

A partir de los ochenta, las principales y más grandes fundaciones europeas y norteamericanas empiezan a solicitar a sus organizaciones contrapartes en América Latina, Asia y África, una mayor racionalización en la definición de sus proyectos, así como el establecimiento de medidas institucionales para darle solidez a la gestión administrativa y financiera, sin perder de vista la búsqueda para elevar el nivel profesional de la dirección ejecutiva y del personal operativo de las instituciones. Las medidas que se toman se traducen, básicamente, en el diseño de metodologías y estrategias de planeación a largo plazo para mejorar la vida institucional, y para la utilización del marco lógico al diseñar la planeación y evaluación de los proyectos de desarrollo y, de esta forma, garantizar un mayor impacto y calidad en los servicios.

Como el mayor obstáculo para establecer las anteriores medidas, sobre todo en las organizaciones pequeñas, es la falta de recursos para contratar personal especializado, se hizo necesario construir métodos de autodiagnóstico. Es así como se da la iniciativa para desarrollar dichos instrumentos de evaluación. Un buen ejemplo lo proporciona NOVIB. "En 1996, NOVIB¹¹ avala la iniciativa de desarrollar un instrumento para el autodiagnóstico del desempeño de ONG. Iniciativa que logra eco en Asia, África y América Latina. Apoyados por la Consultora Técnica 'De Beuk' se desarrolla la metodología para

¹¹ Agencia Holandesa de Cooperación Internacional (Nederlandse Organisatie voor Internationale).

implementar una herramienta sistematizada con tal fin" (Osango, 2004). El autodiagnóstico institucional "se enmarca en los procesos de auto evaluación institucional. Es un programa de computadora (software), eficiente para diagnosticar el funcionamiento de uno o varios aspectos, identificando debilidades, fortalezas y potencialidades de la organización" (*Ibidem*).

En México el diseño de los métodos de autodiagnóstico lo llevan a cabo las fundaciones, como en el caso del la Fundación del Empresariado Chihuahuense (FECHAC) o de la Fundación Merced. Para la FECHAC, por ejemplo, el "autodiagnóstico es un ejercicio en el que los miembros de las organizaciones aprenden a identificar los principales elementos de su institución y a calificar el estado en que se encuentran en su proceso de desarrollo [...] y es una herramienta que tiene la finalidad de facilitar el análisis de las fortalezas y debilidades de la organización para la planeación de su desarrollo institucional. Para tal efecto hemos desagregado la naturaleza y dinámica de una organización de la sociedad civil en seis áreas fundamentales:

- Estructura (marco legal y órganos de gobierno);
- Pensamiento estratégico;
- Administración de recursos (financieros, humanos y voluntarios);
- Sustentabilidad (procuración de fondos y desarrollo);
- Comunicación y visibilidad,
- Capital social (liderazgo, alianzas estratégicas y transparencia)" (FECHAC, 2004).

El hecho de que sean Fundaciones, las principales impulsoras del uso de los métodos de autodiagnóstico, es en parte una garantía del uso de esta herramienta en las organizaciones, ya que si quieren ser beneficiarias de los fondos que reciben de estas entidades financieras, tendrán que demostrar que están desarrollando procesos de mejora continua.

7.5.4 Operación de grupos de vigilancia y presión

Seis organizaciones de la sociedad civil¹², "iniciaron un proceso de análisis cuyo objetivo fue el de esclarecer presuntas asignaciones arbitrarias del presupuesto público a través de la investigación del desvío de fondos públicos que llevo a cabo el diputado Luis Pazos, Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la LVII Legislatura, en el periodo de aprobación del presupuesto 2003, durante diciembre de 2002". (Vallarta, 2004). El desvío de recursos consistía en la asignación de 30 millones de pesos al "Comité Nacional Pro-vida" que estaban destinados para el combate y la prevención del VIH/SIDA. Se quita dinero a un programa público para dárselo a una organización civil violentando todos los procedimientos de la Administración Pública.

¹² Equidad de Género: ciudadanía, trabajo y Familia, A.C., Grupo de Información en Reproducción Elegida, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, Salud Integral para la Mujer, Letra S y FUNDAR Centro de Análisis e Investigación A.C.

La investigación genera un proceso dinámico y complejo de análisis, gestión, cabildeo y de presión para fincar responsabilidades. El resultado es la comprobación de manejo financiero irregular ya que se invirtió parte del dinero en la bolsa de Valores de Nueva York, y partidas de dinero se usaron para lo que no fueron solicitadas: objetos de lujo y ropa que no se justifican (Becerril, 2004). Es por lo anterior que la Secretaría de la Función Pública, por primera vez en México, finca responsabilidades a una institución no pública y abre investigación a funcionarios de la Beneficencia Pública, dependencia de la Secretaría de Salud, para abrir procesos contra los implicados.

7.5.5 Establecimiento de directorios de OSC de acceso público

Un mecanismo para visualizar al sector, es el acceso a información sobre las Organizaciones de la Sociedad Civil que existen o dicen existir. Estos bancos o directorios de acceso público ponen al alcance de cualquier persona información que permite investigar y verificar datos sobre determinadas organizaciones. La primera iniciativa para establecer un directorio nacional de instituciones filantrópicas es del CEMEFI. En 1990 el CEMEFI empieza a identificar, analizar y clasificar a instituciones formales (constituidas jurídicamente), privadas, no lucrativas y de servicios a terceros. El acceso a la información de este directorio puede ser a través de la página electrónica de la institución o en Centro de Información Filantrópica. Actualmente se puede encontrar información sobre 8,500 organizaciones.

Una segunda iniciativa está a cargo de investigadores de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. En esta universidad se establece en 1999 el Centro de Documentación e Información sobre Organizaciones Civiles (CEDIOC). Como parte de las actividades de este centro, está la creación de una base de datos de organizaciones formales e informales, civiles y sociales, de servicios a terceros y de autobeneficio. Toda esta información no se encuentra disponible en la página electrónica de la universidad, pero está a disposición de toda persona que solicite información. Los datos de los que dispone el CEDIOC cubre a 10, 000 organizaciones.

Una tercera iniciativa está a cargo del Indesol, en donde se encuentra el Sistema de Información sobre Organizaciones de la Sociedad Civil (SIOS). Este sistema se establece en el año 2000 y se construye con la información que proporciona el CEMEFI, CEDIOC y el Foro de Apoyo Mutuo. La información del SIOS está al alcance de toda persona a través de la página electrónica del Indesol. Por otra parte, a partir de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las OSC se va a establecer un registro en el cual se deben de inscribir todas las organizaciones civiles que requieran fondos públicos. Con este directorio se van a poder transparentar las organizaciones que reciben recursos, y se podrá investigar si hace un buen uso de los fondos.

Las iniciativas anteriores no son excluyentes, al contrario: son complementarias y se pueden incorporar en la praxis institucional en la medida que prevalezca una cultura de responsabilidad institucional en el sector. Se han presentado otras iniciativas que muestran el interés de algunas organizaciones para la Rendición de Cuentas, es el caso del compromiso público de DECA, Equipo Pueblo, A.C. para transparentar el uso de recursos públicos. Este compromiso se establece a través de la firma de un convenio con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

7.6 Las leyes que obligan a las OSC a rendir cuentas

Existen dos tipos de leyes que tienen que ver directamente con organizaciones civiles, una que corresponde al ámbito federal y una segunda al ámbito estatal. En estas leyes se asigna a las organizaciones funciones de contraloría social y se les determinan obligaciones y responsabilidades, entre ellas el ser transparentes tanto en sus finanzas como en sus acciones.

En la Ley de Fomento, en el artículo sexto, la Ley otorga derechos a las organizaciones para que participen en las políticas públicas y para que intervengan como entidades en la contraloría social. En las fracciones II, III, IV y XI se puede observar en qué términos se establecen estos derechos:

- II. Participar, conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instancias de participación y consulta;
- III. Integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal, en las áreas vinculadas con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley, y que establezcan o deban operar las dependencias o entidades;
- IV. Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencias y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable;
- XI. Participar, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades, en relación con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley (Diario Oficial. Febrero 2004).

En cuanto a sus obligaciones, las organizaciones que soliciten fondos públicos se deben de inscribir en un registro (Art. 16), que tiene entre sus funciones establecer un sistema de Información y ofrecer al Ejecutivo información para verificar el cumplimiento de obligaciones de las OSC. Este registro estará abierto a "Todas las dependencias, entidades y organizaciones..." (Ibidem, Art. 24). Toda organización que no cumpla con la Ley de Fomento tendrá sanciones y de acuerdo a la infracción tendrá: I. Apercibimiento, II. Multa, III. Suspensión y IV. Cancelación definitiva de su inscripción en el Registro (Ibidem, Art. 31). La Ley de Fomento ha servido para definir leyes similares en el ámbito estatal. Es el caso de Baja California, Veracruz y el Distrito Federal, aún cuando aquí no se publique el reglamento de la ley.

En la Ley de Asistencia Social se manifiesta la preocupación y la exigencia para que las instituciones de asistencia privada operen con personal profesional, calificado y proporcionen servicios de calidad, por lo que deben trabajar de acuerdo a las *Normas Oficiales Mexicanas que para tal efecto expida la Secretaría de Salud o el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia* (Art. 7). Para comprobar si los servicios que prestan se dan de acuerdo a lo estipulado en las Normas Oficiales, se les va a certificar (Art. 9 frac. 3). La certificación estará a cargo de la Secretaría de Salud (SSA) y del Sistema Nacional para el Desarrollo de la Familia. La Ley de Asistencia no establece claramente la participación de las organizaciones en funciones de contraloría social

aunque otorga el derecho a las organizaciones para "Participar en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia de asistencia social" (Art. 51; d).

Por lo que corresponde a la rendición de cuentas, es obligación de las organizaciones "Formar parte del directorio nacional de instituciones de asistencia social" (Art. 51; a). El directorio tiene por objeto "dar publicidad a los servicios y apoyos asistenciales que presten las instituciones públicas y privadas, así como su localización en el territorio nacional" (Diario Oficial, Septiembre 2004). En la inscripción del registro, las instituciones "anotarán los datos que las identifiquen y que señalen con precisión la duración y el tipo de servicios asistenciales, sus recursos y ámbito geográfico de acción, así como la indicación de su representante legal. Las modificaciones a los datos anteriores también deberán ser inscritas" (Art. 59). El registro y supervisión de las funciones asistenciales es una condición para que las instituciones reciban fondos públicos. La certificación, supervisión y regulación de las organizaciones serían los mecanismos de transparencia que establece la ley.

Si las organizaciones incumplen con la ley, le corresponde a "la Secretaría de Salud conforme a sus atribuciones, de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y a las autoridades locales según lo previsto en las leyes estatales correspondientes" (Art. 67) establecer las sanciones pertinentes. En el nivel estatal, en 18 estados de la República¹³, se encuentran leyes de asistencia o beneficencia. Al amparo de estas se autoriza a instituciones que realizan obras de beneficencia y de tipo asistencia a constituirse como Instituciones de Asistencia Privada (IAP) o de Beneficencia Privada (IBP). En cada estado las IAP o IBP están integradas a la Junta de Asistencia Privada. Esta es una instancia que opera como organismo desconcentrado del gobierno, integrado por un presidente y por representantes del gobierno como por representantes que eligen las organizaciones. A las instituciones que incumplan con las leyes y normas que establece la Junta se le da baja y pierde los privilegios. En caso de que las faltas sean graves se pueden fincar responsabilidades legales, destituir a los patronatos y, cuando proceda, extinguir la institución reasignando los bienes a otra institución de actividad afín o similar. Es pertinente señalar que hay leyes estatales aprobadas y no publicadas, en Michoacán y Oaxaca, que violentan la libertad de asociación, ya que obligan a las organizaciones a ser instituciones de asistencia privada; además se les otorgan atribuciones a los gobiernos estatales para intervenir en la gestión de las asociaciones. Básicamente, son leyes encaminadas al control de las asociaciones. Es por este carácter intervencionista por lo que están suspendidas.

Para concluir esta parte, se puede señalar que no existe una correspondencia de las diversas leyes y se manifiesta un problema de visión política, puesto que los funcionarios gubernamentales y actores políticos no alcanzan a concebir a la Sociedad Civil como un espacio donde interactúan diversas tipos de organizaciones, a las cuales hay que otorgarles derechos sociales y políticos.

¹³ Los estados que tienen estas leyes son: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, y Veracruz.

7.7 El gobierno y su relación con la transparencia y la rendición de cuentas en las OSC

El gobierno está apoyando el fomento de acciones a favor de la rendición de cuentas y de la transparencia en las OSC. En la Secretaría de la Función Pública (SFP), en el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) y en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) se han definido programas y proyectos para definir iniciativas y actividades a favor de la rendición de cuentas y de la transparencia de la sociedad civil.

En la Secretaría de la Función Pública, se estableció a través de la Unidad de Vinculación para la Transparencia el "Programa de Integridad y de Códigos de Conducta" para que pueda ser aplicado en cualquier tipo de organización: "empresas, sindicatos, asociación de profesionistas y de estudiantes, a las agrupaciones civiles, órganos de gobierno en todos los niveles y a la ciudadanía en general [para] ...abatir las prácticas poco transparentes y las conductas deshonestas en todos los ámbitos de la vida del país" (SFP, s/f: 5). El Programa de Integridad consta de tres partes: un código de conducta; un sistema de información y capacitación y, un sistema de asesoría y vigilancia del cumplimiento. Los miembros de la Unidad de Vinculación capacitarán a los miembros de las organizaciones para implementar dicho programa.

En el Indesol se han establecido diversos programas para apoyar iniciativas a favor de la transparencia en los programas de gobierno, y entre las OSC. Existe un programa de blindaje electoral con el que se apoya económicamente a proyectos presentados por las OSC en donde se vigila y evita el uso de recursos públicos para favorecer a grupos políticos en periodos electorales, y se abrió una convocatoria pública, en el año 2004, para que las OSC propusieran proyectos que tuvieran que ver con la certificación de las organizaciones. De 21 proyectos que se presentaron, se dictaminaron favorablemente tres. De alguna manera, este proyecto explora la problemática que implica certificar a organizaciones civiles. Los proyectos aprobados fueron a la Red de Desarrollo Sustentable para apoyar la certificación de diez OSC que trabajan desarrollo rural bajo el esquema de ISO 9000. Para tal efecto, la Red de Desarrollo contrató a una empresa para que llevara a cabo tal proceso. También se apoyó al CEMEFI para probar una metodología de mejora continua en los procesos institucionales de doce fundaciones comunitarias; la metodología incluye el diseño de mecanismos de transparencia. El tercer proyecto apoyado fue el del "Centro Cáritas de Formación para la Atención sobre Fármaco-dependencias y Situaciones Críticas Asociadas A.C." El Centro agrupa organizaciones que se dedican a apoyar a menores en situación de calle y con adiciones. Con apoyo de expertos el Centro desarrolló una metodología adecuada y especializada a instituciones que trabajan con infancia en condiciones de riesgo y vulnerabilidad y de esta forma establecer procesos de mejora continua. Paralelamente se estableció un grupo de trabajo con los responsables de los procesos de certificación, con miembros de otras organizaciones e investigadores en el tema para poder analizar las enseñanzas de los tres procesos de certificación, y para reflexionar la problemática que significa para el sector los intentos de certificación de las OSC.

Por lo que corresponde al IFAI y su relación con las OSC, se puede observar una variada actividad. Desde la explicación y capacitación a miembros y líderes de las organizaciones para que: a) puedan hacer uso de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la

Información Pública Gubernamental y, b) puedan hacer del IFAI un medio para conocer y acceder a la información del Gobierno Federal, hasta asesorías para que las organizaciones puedan acceder a la información necesaria para sus investigaciones. Actividad importante es la edición y publicación de material especializado en el tema de transparencia y de esta forma apoyar las acciones a favor de la educación ciudadana en materia de rendición de cuentas.

Cabe resaltar que actualmente todas las secretarías de gobierno, organismos desconcentrados, fideicomisos y entidades que otorgan recursos a organizaciones civiles, están obligadas a dar a conocer públicamente los nombres, montos de recursos y proyectos de dichas OSC. Esta información aparece publicada trimestralmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en la página electrónica de cada dependencia que otorga dichos recursos.

7.8 Conclusiones

Las Organizaciones de la Sociedad Civil han luchado por un reconocimiento social y político, que les permita incidir en el ámbito de lo público y constituirse en actores de cambio social. Este reconocimiento en el ámbito político se refleja en la Ley de Fomento a las Actividades realizadas por OSC y en la Ley de Asistencia Social. Queda entonces pendiente, corresponder con esa legitimidad, a través de una coherencia entre la acción y los principios solidarios en los que se sustentan las organizaciones.

En las actuales condiciones sociopolíticas, la Rendición de Cuentas y la Transparencia se convierten en un arma transformadora de los órdenes sociales y públicos. En primer lugar, es previsible que las acciones que se están desplegando por parte de la sociedad civil (como los códigos de ética y conducta, los indicadores de institucionalidad, etc.) tengan un efecto positivo al interior del sector, ya que establecen un marco normativo que pone de relieve el *ethos* de las organizaciones, como la independencia y autonomía ante el mundo del poder y del dinero. Acciones de este tipo se pueden generalizar para exigir a los sindicatos obreros y campesinos, así como a las organizaciones civiles, comportarse con responsabilidad social y elevar la calidad democrática de sus organizaciones. Además, sin esta condición es imposible pensar en desmantelar el sistema clientelar y corporativo, así como combatir a las mafias que se han apoderado de las direcciones sindicales y organizaciones gremiales y sociales.

En segundo lugar, la RdC es el medio para mantener y elevar la legitimidad social de las OSC y argumentar a favor de su plena incorporación en la vida social y política del país. Ya están en marcha las iniciativas desde las OSC para ir promoviendo prácticas de responsabilidad: toca ampliarlas y generalizar algunas acciones, como son el establecimiento de códigos de ética y la adopción de los indicadores de institucionalidad. Ahora bien, como el sector se encuentra dividido y fragmentado es imposible establecer por consenso reglas y acuerdos para regular la conducta de cada organización y sancionar a las organizaciones que incurran en faltas o actos de corrupción. Ante esta situación el papel de las redes, confederaciones, grupos de afinidad, consejos estatales pasan a ocupar un rol importante, puesto que cada colectivo puede establecer códigos de ética o de conducta para sensibilizar y educar a sus agremiados.

A los colectivos les corresponde, también, estudiar la mejor manera para definir y operar de acuerdo con normas de calidad, y de certificar la capacidad profesional de sus agremiados, evitando en la medida de lo posible una imposición desde fuera del sector que discrimine y excluya por motivos ideológicos y profesionales a ciertas organizaciones. Este riesgo que se corre con la Ley de Asistencia Social.

Por lo que corresponde al marco jurídico, el avance es bueno, aún cuando los retos son grandes. El conjunto de leyes que reconocen el *interés público* a las actividades y OSC no conforman un sistema coherente ni coordinado de disposiciones jurídicas, normas y prácticas legales y administrativas, ni de forma natural modifican las leyes secundarias; menos aún se puede pensar que exista una voluntad política para correspondencia adecuada entre las leyes estatales con las federales. Este fenómeno refleja claramente la existencia de tendencias controladoras hacia el sector, así como la permanencia en los actores políticos de concepciones atrasadas sobre una realidad actual.

Con todo y sus defectos, las leyes otorgan derechos y responsabilidades a las organizaciones, entre éstas últimas se encuentra la obligación de la rendición de cuentas. Como se había expresado, la transparencia debe de ser un testimonio de congruencia entre el pensar y actuar, pero no se debe de perder de vista establecer sistemas de control y fiscalización sencillos, no interventores, ni burocráticos y orientados al reconocimiento de aquellas organizaciones ejemplares. Además, el registro y la acreditación de las organizaciones deben de ser medidas preventivas contra posibles hechos de corrupción, fraudes y violación de los derechos de las personas asistidas por las organizaciones.

También podemos concluir que hay un límite estructural en las actuales leyes y disposiciones normativas y administrativas, por lo que las propuestas a futuro deben de enmarcarse de manera congruente y funcional con la modernización y reforma del Estado. Desde esta perspectiva y con una visión audaz se puede pensar en generar las condiciones culturales, legales, administrativas, fiscales, de recursos públicos para fomentar e incrementar las asociaciones de todo tipo y mejorar la calidad democrática de las instituciones y apuntalar la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Por último, cabe resaltar que, si bien la transparencia y rendición de cuentas parte de una iniciativa económico-política global, el imaginario colectivo de nuestras sociedades se ve permeado y transformado por categorías como los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la tolerancia, el Estado de derecho, y por supuesto, la transparencia y la rendición de cuentas. En otras palabras, cualquier entidad social que en estos tiempos busque legitimidad (social, política, económico e incluso moral) deberá hacer suyo el discurso de estas categorías, tanto en su pensar como en la acción.

Referencias bibliográficas

- AGUILAR V, Rubén (1999), "Las ONG de Desarrollo y la democracia interna: una aproximación", en *La democracia de los de abajo en México*, México, La Jornada Ediciones, Consejo Electoral del Estado de Jalisco, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/UNAM.
- ALCANTARA, Liliana (2000), *El Universal*, México, 17 de junio.
- ÁLVAREZ Enríquez, Lucía. (2003), "Sociedad civil y construcción democrática en México 2003" *Revista Metapolítica*. México, núm. 30, julio / agosto.
- BECERRIL, Andrés (2004), "Pro Vida maquilló gastos", *Diario Milenio*, México, viernes 10 de Septiembre.
- BROWN, David, et al. (s/f) "Practice-Research Engagement and Civil Society in a Globalizing Word", Harvard University Press.
- CENTRO Mexicano para la Filantropía (2000), "Conclusiones y Propuestas de la Mesa de Diálogo entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Equipo de Transición en las Áreas Social y Política del Presidente Vicente Fox Quesada" México.
- , (2000) "Introducción a las Instituciones Filantrópicas, Asociaciones Civiles e Instituciones de Asistencia Privada", Serie Legal núm. 1, agosto. México.
- , (2002) *Memoria del II Seminario Anual sobre el Tercer Sector en México*, México
- , (2004) *Indicadores de Institucionalidad y Transparencia*, México.
- CEPAL (1994), "Economía y ecología: dos ciencias y una responsabilidad frente a la naturaleza", División de Recursos y Energía para el "IV Simposio Internacional de Turismo, Ecología y Municipio", Lima, Perú, 26 al 30 de septiembre de 1994.
- "Código de conducta para las ONG", en <<http://www.eurosur.org/NGONET/tr9214.htm>> 21 de agosto de 2004.
- CUNILL, Nuria. (2004), "Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico", en Ziccardi, Alicia (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, IIS-UNAM, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales e Instituto de Desarrollo Social.
- EQUIPO Pueblo (2004), *Taller: Transparencia y Acceso a la Información de las Organizaciones civiles*. Primera edición, IFAI, México.
- Informe de Desarrollo Humano*, (2003) Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, (2001), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Porrúa.

FUNDACIÓN del Empresariado Chihuahuense. (2004) "Instrumento de autodiagnóstico para OSC", en <http://www.fundacion.org.mx>

GRANADOS Chapa, Miguel Ángel (2004), "CNDH y el Senado" en *Periódico Reforma*, sección Plaza Pública, lunes 22 de noviembre.

JENKIS, Rhys (2004), "Códigos de conducta empresariales: autorregulación en una economía global", en *Revista de Comercio Exterior*, México, septiembre.

ISUNZA Vera, Ernesto (2003), *Rendición de cuentas, sociedad civil y derechos humanos*. Mimeo.

LEY de Asistencia Social (2004), Diario Oficial de la Federación, 2 de septiembre. Primera sección.

LEY Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (2004), Diario Oficial de la Federación, 9 de febrero.OEA. (1994) Plan de acción. Primera Cumbre de las Américas. Ciudad de Miami, Florida.OEA. (1996) *Plan de acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

OEA (1998), Plan de acción. Segunda Cumbre de las Américas. Santiago de Chile, Chile.

OEA (2001), Plan de acción. Tercera Cumbre de las Américas. Québec, Canadá.

OEA (2004), "Cumbre Extraordinaria de las Américas. Monterrey, México." En <http://www.comormex.org/ceamexico/web/home.php>

OLIVEIRA, Anna Cynthia (2004), "La autorregulación de las Organizaciones de la Sociedad Civil", en Equipo Pueblo, *Taller: Transparencia y Acceso a la Información de las Organizaciones civiles*, México, IFAI.

OLVERA, Alberto (2001), *Sociedad Civil, Gobernabilidad Democrática, Espacios Públicos y Democratización: los contornos de un proyecto*. Cuadernos de la Sociedad Civil núm. 1, México.

_____ (2003), "Sociedad Civil y Perplejidad ante la Democracia en México 2003." *Revista Metropolitana*. julio / agosto.

OLVERA, Alberto y Ernesto Isunza (2004), "Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía" en Alicia Ziccardi (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, IIS, UNAM, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales e Instituto de Desarrollo Social. Memorias 1.

ONU (1992), "Fortalecimiento del papel de las organizaciones no gubernamentales; asociadas en la búsqueda de un desarrollo sostenible." En *Cumbre para la Tierra. Programa 21*. Capítulo 27. Río de Janeiro, Brasil.

OSANGO (2004), "¿Qué es el autodiagnóstico institucional?" En <http://www.osango.org/latinoamerica>

RONDA Ciudadana (2003), *Introducción a los Derechos civiles*, México.

SAÚL Rodríguez, Lilia (2004), Periódico *El Universal*, México, 27 de junio.

SECRETARÍA de la Función Pública (s/f) "Construyendo un Programa de Integridad: El Papel de los Códigos de Conducta", México.

PACHECO, Luis Enrique (2004), Periódico *Reforma*, México, 9 de noviembre.

TRIGILIA, Carlo (2003) "Capital social y desarrollo local" en *El capital social. Instrucciones de uso*, México, Fondo de Cultura Económica

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, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, pp. 37-48.