



CEDA

Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental

# Temas de análisis

Marzo 2010

## Rendición de Cuentas: de la transparencia a la legitimidad social

Por: Daniel Barragán  
Director de proyectos, CEDA

En Ecuador, así como en la mayoría de los países de la región, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) han jugado un papel fundamental en la construcción de una democracia más plena y participativa. Estos actores han sido –y son- claves en la promoción de la transparencia y rendición de cuentas de los sectores público y privado, promoviendo procesos importantes en los distintos ámbitos del desarrollo, pero fundamentalmente en la promoción y desarrollo de políticas públicas.

Es así como en las últimas décadas se ha demostrado la capacidad de las OSC para influenciar la respuesta de los gobiernos ante situaciones de emergencia, ante actos de corrupción, en la entrega de servicios sociales, e incidencia en las políticas y normativas locales e internacionales, entre otros aspectos. Este rol de “incidencia”, se ha visto acrecentado en los últimos treinta años, en los que, luego del retorno a la democracia, las OSC han transitado de “la protesta a la propuesta”, lo que les ha implicado nuevas responsabilidades, mayor ejercicio del poder, un número creciente de relaciones y la obligación de responder por sus acciones ante nuevos y distintos públicos<sup>1</sup>.

Sin embargo, en más de una ocasión distintos factores han desafiado el trabajo de las OSC y su legitimidad. Uno de ellos ha sido la tergiversación y desvalorización del trabajo de las OSC por parte de autoridades de gobierno

que han visto en el trabajo y respuesta de estas organizaciones una amenaza para implantar sus políticas y prácticas públicas poco transparentes. Un segundo factor está relacionado con hechos, aunque aislados, de poca transparencia e incluso corrupción de las OSC; y, finalmente, con la ausencia de principios y prácticas consensuadas en cuanto a la rendición de cuentas, transparencia de sus resultados, así como la desvinculación con las verdaderas demandas de los actores y comunidades con las que las OSC desarrollan sus proyectos.

En Ecuador, según el estudio realizado en el marco del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil, la transparencia como valor dentro de la sociedad civil es fuerte y los casos de comportamientos corruptos son casi inexistentes. Sin embargo, se encontró que sólo una pequeña minoría de las OSC rinde cuentas públicamente y, por lo general, esta rendición está dirigida a sus socios<sup>2</sup>. Justamente, este bajo nivel de rendición de cuentas de las OSC de forma pública es una de las motivaciones del gobierno del Ecuador para generar instrumentos normativos que regulen la creación y funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil, sin embargo, existe la necesidad de fortalecer la capacidad de respuesta de las OSC ante estas demandas.

Hace algunos años, la legitimidad de la sociedad civil emanaba directamente del trabajo realizado a favor del bien público o, en el caso de muchos países

<sup>1</sup> Cruz, Anabel y Pousadela, Inés (editoras). *Ver a través. Poder, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil*. Instituto de Comunicación y Desarrollo. Montevideo. 2008

<sup>2</sup> Andreotti, Cristina; Bustamante, Fernando; y Durán, Lucía. *Ecuador's Civil Society Index Final Report*. Fundación Esquel – CIVICUS. Quito. 2006.

latinoamericanos, de su disposición para apoyar y facilitar el camino democrático<sup>3</sup>. En la actualidad, la creciente influencia que las organizaciones de la sociedad civil ejercen sobre los asuntos públicos y sobre el proceso de toma de decisiones, ha otorgado mayor relevancia a la necesidad de fortalecer su trabajo y, sobre todo su legitimidad como actor social.

De ahí la necesidad de buscar e implementar mecanismos, herramientas y estándares para complementar los esfuerzos de avance en su propia rendición de cuentas y en mejorar el impacto real de su trabajo como medio para promover y fortalecer los procesos democráticos tan necesarios en nuestro países.



Fuente: Observatorio del Tercer Sector

## Regulación al sector social

Partiendo del rol de incidencia de las OSC, y el poder que esto supone, los gobiernos han buscado regular al Tercer Sector. Registros, controles financieros, tributarios, y de gestión han sido promovidos, aún cuando en muchos países este tipo de regulación ha fracasado.

Ecuador no ha sido ajeno a esta tendencia de regularizar y establecer mayores controles a las OSC orientados a promover una mayor rendición de cuentas. El 25 de marzo de 2008 el gobierno promulgó una reforma<sup>4</sup> al *Reglamento para la aprobación de estatutos, reformas y codificaciones, liquidación y disolución, y registro de socios y directivas, de las organizaciones previstas en el Código Civil y en las leyes especiales (Decreto N°982)*, en un afán de contribuir con el fortalecimiento y

<sup>3</sup> \_\_\_\_\_. *La transparencia, un valor en la práctica. II Encuentro Iberoamericano sobre Transparencia en el Tercer Sector (Colección Debates OTS)*. Observatorio del Tercer Sector. Barcelona. 2009.

<sup>4</sup> Decreto Ejecutivo N° 982, publicado en el Registro Oficial 311 de 8 de abril de 2008.

mejoramiento de la transparencia de las OSC. Este decreto denotó la necesidad latente de avanzar en la regulación de las actividades de las organizaciones del Tercer Sector, pero también la necesidad de promover espacios participativos de construcción colectiva de la norma.

Posteriormente, el 4 de mayo de 2009, se expidió el Acuerdo Interministerial N° 004, que estandariza los trámites y procedimientos para la aplicación de la reforma contenida en el Decreto N°982.

La promulgación tanto del Decreto 982, como del Acuerdo Interministerial N° 004, incluyen una serie de requerimientos para las OSC que en gran parte apuntan precisamente a promover mayor transparencia, sin embargo, existen algunos puntos de discrepancia, principalmente por el carácter restrictivo y altamente discrecional de la norma, y por contener elementos que podrían limitar derechos como el de asociación, organización y de expresión de la ciudadanía que son claves para el funcionamiento y eficacia del sistema democrático y que están consagrados en la Constitución de la República del Ecuador, pero sobre todo restringirían el derecho de participación ciudadana.

El hecho fundamental no es si se debe regular o no a las OSC. Jurídicamente es claro que ésta es una potestad del Estado y la puede ejercer. Sin embargo, el desarrollo de regulaciones como éstas debe ser participativo e inclusivo, y ser el corolario de un proceso de diálogo sostenido y constructivo Sociedad Civil - Estado.

Por otra parte, la promulgación del Decreto N°982, motivó a que organizaciones sociales inicien un proceso de discusión y análisis de las implicaciones, alcances y debilidades del mismo, y esto es claramente una gran oportunidad para cohesionar al movimiento social, y construir colectivamente una agenda propia de desarrollo y autorregulación del Tercer Sector.

## Construyendo legitimidad

Hablar de transparencia y rendición de cuentas implica necesariamente hablar de legitimidad. Conceptualmente se puede entender por legitimidad a las percepciones de distintos interesados de que la existencia, actividades e impacto de las OSC se justifican

y son apropiados en términos de valores sociales e instituciones<sup>5</sup>.

En el ámbito de acción de las OSC, especialmente en los procesos de promoción y desarrollo de políticas públicas, es cuando más importante resulta mostrar una legitimación activa fundamentada en un accionar más transparente. Si las OSC son transparentes y rinden mejor sus cuentas tienen mayores capacidades y legitimidad para manejar el diálogo político con el Estado -o con el sector privado- y exigir de ellos mayor transparencia. Pero fundamentalmente la legitimidad se basa en la confianza y la credibilidad de los actores sociales hacia la sociedad civil y, es por esto que, es primordial construir confianza en una relación de mutuo beneficio en la que la transparencia y la rendición de cuentas apuntalan esa confianza. En este sentido, la transparencia es un mecanismo necesario para garantizar el rol de las OSC como un interlocutor válido con el Estado y sector privado.



Fuente: Observatorio del Tercer Sector

En lo que respecta a la rendición de cuentas, expertos como Simon Zadek, la define como el proceso de *“lograr que sean responsables quienes tienen poder sobre las vidas de la gente y finalmente de una voz o canal de expresión de la gente sobre temas que repercuten en sus propias vidas”*, mientras David Bonbright la define como *“una parte esencial del proceso de democratización, del proceso de crear frenos y contrapesos que aseguren que el menos privilegiado y con menos poder puede retar y reconfigurar las dinámicas del poder social”*.

Independientemente de las motivaciones ya expresadas en este análisis, la transparencia y

rendición de cuentas es necesaria, entre otras consideraciones, por lo siguiente:

1. Aporta a desarrollar la credibilidad de las organizaciones. Mientras más transparentes sean las OSC más peso moral tienen para ejercer su rol de agente de cambio.
2. Promueve la formación de una cultura de transparencia como impacto social originado al “predicar con el ejemplo”.
3. Movilizan una gran cantidad de recursos, tanto públicos como privados, y esto requiere no sólo un manejo ético y transparente de los recursos, sino también, una adecuada gestión de la rendición de cuentas hacia los distintos interlocutores de la OSC (donantes, beneficiarios, aliados, gobierno, etc.).
4. Las OSC tiene un rol muy importante en los procesos de desarrollo social y su impacto afecta a toda la sociedad. Mostrar su impacto y como se logra ese impacto es entonces fundamental no solo para la planificación del desarrollo del Estado sino para evitar duplicidad de esfuerzos y recursos.

Si bien las OSC están sometidas a procesos de rendición de cuentas en diferentes niveles (con financiadores, beneficiarios y entre pares), las regulaciones vigentes apuntan a fortalecer la rendición de cuentas como un medio de respuesta por las actuaciones realizadas por una OSC frente a la sociedad (tanto en lo financiero, como en la gestión técnica e institucional).

La confianza social es como un hilo fino que une a las entidades con la sociedad. Esta confianza social es muy difícil de conseguir y, paradójicamente, muy fácil de perder. Si bien esta premisa se puede aplicar a todos los ámbitos de la vida, cuando lo hacemos desde las organizaciones sin ánimo de lucro su significado adquiere especial relevancia.

Observatorio del Tercer Sector

<sup>5</sup> Brown, David y Jagadananda. *Legitimidad y Rendición de Cuentas de la Sociedad Civil: Temas y Desafíos*. Centro Hauser para Organizaciones Sin Fines de Lucro Harvard University – CIVICUS. 2007

## Conclusiones

Desde una perspectiva objetiva, la regulación vigente, a más de ser una potestad del Estado prevista en la ley era una necesidad. Sin embargo, la regulación aún es perfectible, a fin de superar los temas en desacuerdo con las OSC y hacerla más operativa en términos de la gestión institucional entre las OSC y el gobierno. Y, por otro lado, estos puntos de desacuerdo constituyen oportunidades para el fortalecimiento del sector, como son: avanzar hacia un proceso de autorregulación, de incorporación de estrategias de transparencia y rendición de cuentas de las propias OSC, entre otras.

En términos de promover y garantizar la participación ciudadana, es fundamental también abordar los temas de transparencia y rendición de cuentas desde la perspectiva de aportar a fortalecer la legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil con base en un accionar más transparente. Si las OSC son transparentes y rinden mejor sus cuentas tienen mayores capacidades y legitimidad para manejar el diálogo político con el Estado y exigir de ellos mayor transparencia.

En el proceso actual de regulación a las OSC, es necesario replantearse la forma como las organizaciones han venido transparentando su gestión y sus procesos de rendición de cuentas, no sólo frente a la sociedad, sino también a los organismos de gobierno competentes. Es importante entonces generar un proceso de información que permita fundamentar un debate en diferentes niveles sobre la transparencia y la rendición de cuentas como factores básicos de la legitimidad de las OSC.

De igual forma, la coyuntura actual es un reto para la mayoría de OSC en nuestro país. Implementar prácticas de transparencia y rendición de cuentas implica capacidades, herramientas y recursos que no necesariamente poseen las OSC. En este sentido es fundamental promover el desarrollo de espacios de capacitación, orientado justamente al fortalecimiento de las capacidades y habilidades de las organizaciones sociales, ofreciéndoles alternativas de rendición de cuentas y transparencia, en el marco de su responsabilidad social, que les permita un mayor acercamiento con la comunidad en donde intervienen y rendir cuentas sobre el impacto de sus acciones.

Resumiendo, la rendición de cuentas es ahora una herramienta de sostenibilidad, no solo para las OSC sino también para las empresas y el gobierno, que por un lado les permite transparentar su accionar y, por otro, mantener y construir su legitimidad como actor social.

## Fuentes consultadas

\_\_\_\_\_. *La transparencia, un valor en la práctica. II Encuentro Iberoamericano sobre Transparencia en el Tercer Sector (Colección Debates OTS)*. Observatorio del Tercer Sector. Barcelona. 2009.

CEDA (2009). *La Situación Legal de las Organizaciones no Gubernamentales en el Ecuador. Entrevista a Hugo Echeverría*. [http://www.ceda.org.ec/descargas/Entrevista\\_ONG\\_HE.pdf](http://www.ceda.org.ec/descargas/Entrevista_ONG_HE.pdf)

Cruz, Anabel y Pousadela, Inés (editoras). *Ver a través. Poder, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil*. Instituto de Comunicación y Desarrollo. Montevideo. 2008

Andreotti, Cristina; Bustamante, Fernando; y Durán, Lucía. *Ecuador's Civil Society Index Final Report*. Fundación Esquel – CIVICUS. Quito. 2006.

Brown, David y Jagadananda. *Legitimidad y Rendición de Cuentas de la Sociedad Civil: Temas y Desafíos*. Centro Hauser para Organizaciones Sin Fines de Lucro Harvard University – CIVICUS. 2007

Vidal, Pau y Grabulosa, Laia. *La Importancia de la Transparencia para la Construcción de la Confianza Social*. Observatorio del Tercer Sector. ([www.tercersector.org.es](http://www.tercersector.org.es))

Decreto Ejecutivo No. 982, publicado en Registro Oficial 311 de 8 de Abril del 2008.

Acuerdo Ministerial No. 004, publicado en el Registro Oficial No. 582 del 4 de Mayo del 2009