

**¿A QUIEN RENDIRLE CUENTAS? ALGUNAS IDEAS SOBRE EL
"ACCOUNTABILITY" Y LA DEMOCRACIA DEL TERCER SECTOR**

Rodrigo Villar¹

Documento preparado para el Seminario: Filantropía, Responsabilidad Social y Ciudadanía, organizado por la Fundación W.K.Kellogg y CEDES

¹ El autor es actualmente coordinador del Programa Filantropía, Sociedad Civil y Cambio Social en América Latina, desarrollado conjuntamente por el David Rockefeller Center for Latin American Studies y el Hauser Center for Nonprofit Organizations de la Universidad de Harvard.

La aceptación acrítica de las virtudes de las organizaciones del Tercer Sector parece ser cosa del pasado. El escrutinio actual sobre sus potenciales y ventajas comparativas está reemplazando la mirada benevolente y la fe ciega sobre el sector. El aporte de estas organizaciones a los crecientes problemas de equidad, pobreza, exclusión social y destrucción ambiental, si bien sigue siendo reconocido, es hoy día examinado de forma más crítica y realista. Ahora que estas organizaciones tienen una alta presencia en espacios de diálogo de políticas, su legitimidad para hablar en nombre de otros y "representarlos", se cuestiona con más frecuencia, al igual que se señalan los peligros de la desconexión entre estas organizaciones y sus "bases sociales." Esta mirada crítica ha contribuido a un creciente pedido de cuentas al sector tanto por sus resultados, como por su responsabilidad política y su transparencia hacia el público. Veamos algunos ejemplos para ilustrar estos puntos.

Un reciente editorial de un importante diario colombiano fue dedicado a la limitada confianza que existe en Colombia hacia el "Tercer Sector." El editorialista argumenta que al lado de "ejemplos magníficos" de organizaciones del tercer sector, existen en ese país ejemplos que han servido "para fomentar la corrupción de la clase política", ejemplos de "universidades de garage" y "casos tan dramáticos como el de la FES, que hizo perder a multitud de entidades sin ánimo de lucro unos \$45.000 millones de pesos." Este mismo editorial hace un llamado para que las instancias de inspección y vigilancia actúen de manera que "las entidades sin ánimo de lucro lo sean efectivamente y para que todas sean manejadas con pulcritud y responsabilidad." A partir de ese momento, predice el editorialista, "gozarán de la confianza pública." (El Espectador, Marzo 1, 2001)

En otro documento igualmente reciente, el último reporte del Banco Mundial, encontramos un aparte en el que después de mostrar la potencialidad de las ONG en el desarrollo de programas de combate a la pobreza y en la capacidad de las mismas de movilizar a las comunidades pobres, se pone una nota de cautela y se afirma que: "A veces, las ONGs reflejan el sistema político en el cual prosperan, o los grupos de interés local, y en ese sentido pueden no servir a los intereses de las personas pobres tan bien como deberían. Las ONGs no son la panacea y es importante que sean responsables por sus acciones, especialmente ante los grupos pobres que dicen representar" (World Bank. 2001: 111).

La investigación académica, por su lado, cada día problematiza más las supuestas bondades del Tercer Sector, como algo general al conjunto de sus organizaciones y hace llamados a desarrollar sistemas múltiples de "accountability" y de evaluación del desempeño que orienten la mejora de la efectividad de las organizaciones del sector (Edwards, M. y Hulme, D. 1996:4).²

El editorial colombiano, los señalamientos del Banco Mundial y los de los investigadores concuerdan en su mirada cautelosa y crítica del tercer sector, a pesar de la valoración que todos comparten por el potencial de sus organizaciones. Los tres documentos a su vez, concuerdan en la importancia de establecer formas de "accountability" que contribuyan a la confianza pública en las organizaciones del sector. Unos promueven la vigilancia por parte de las autoridades estatales para lograr el apego de las organizaciones a

² Para una lista de esta literatura crítica ver Edwards, M y Hulme, D. 1996: 3-7 y el artículo de Najam, A. 1996:339-340.

las leyes y procedimientos existentes ("*accountability*" legal y burocrática), otros la responsabilidad ante los grupos con los cuales trabajan ("*accountability*" democrático o político), y otros, la responsabilidad por la efectividad en el desempeño y el logro del impacto esperado ("*accountability*" en el desempeño). En ese contexto, parecería que el tema del "*accountability*" del Tercer Sector llegó para quedarse y que, como bien lo señala el documento evaluativo de la Fundación Kellogg, es uno de los grandes retos para el futuro del sector. (Toro, O. L. y Vila, E. 2000).

De dónde surge y qué significa esa demanda de "*accountability*"? A quién deben responder las organizaciones? Cuáles son los retos que esa demanda genera para el Tercer Sector en América Latina? Cómo se relacionan estos retos con las prácticas institucionales y con la incipiente construcción del sector en la región? En este documento se pretende aportar algunas ideas para este debate. Son apenas unas reflexiones y preguntas iniciales que señalan temas que deberán profundizarse en el futuro y a los cuales habrá que buscarles soluciones operativas, si efectivamente coincidimos en que este es un reto central del sector.

El documento se inicia con algunas hipótesis sobre las posibles razones que pueden estar explicando la demanda de "*accountability*". Un segundo aparte está dedicado a explorar la pregunta sobre el a quién responden las organizaciones del sector, para situar así el debate sobre la democratización del sector y sobre su responsabilidad política. Continúa con un aparte dedicado al papel que las organizaciones "sombrija" pueden tener en establecer un norte ético desde el cual puedan hacer responsables a sus organizaciones miembros. En un último aparte, se menciona cuál puede ser el alcance y cuáles los límites de la regulación estatal y de la autoregulación del sector en relación al "*accountability*" y a la democratización.

1. ALGUNAS HIPÓTESIS SOBRE LAS MÚLTIPLES RAZONES QUE EXPLICAN EL INCREMENTO DEL ESCRUTINIO AL TERCER SECTOR

Las razones que pueden explicar el mayor escrutinio al que actualmente está sometido el Tercer Sector, son de diverso orden. Entenderlas, podría contribuir a captar mejor el fenómeno complejo del "*accountability*" y los retos que éste genera. Explorando estas razones, se podría entender por ejemplo qué tipo de exigencias se están realizando a las organizaciones del sector y quiénes lo están haciendo. No existe actualmente un estudio sobre este tópico para América Latina y bien valdría la pena hacerlo. Mientras este trabajo de investigación se desarrolla, quisiera aventurar algunas hipótesis sobre algunas de las posibles razones por las cuales demanda de "*accountability*" está creciendo.

1. A pesar de la inmensa diversidad de organizaciones que componen el Tercer Sector, muchas veces se le atribuyen ventajas comparativas al conjunto de las organizaciones del sector y se le adjudican a priori visiones programáticas compartidas. El cuestionamiento actual a lo que Adil Najam llama el "*mito de la infalibilidad*" de las OSC (Najam. A. 1996:339-340), ha puesto de presente que valores como la democracia, equidad, inclusión, participación, interés por lo público, no son inherentes a las organizaciones del sector y que las virtudes frecuentemente asignadas a sus organizaciones (trabajar con los más pobres, ser flexibles e innovativas, generar capital social, etc) no son generalizables al conjunto, a pesar de estar presentes en un importante número de estas organizaciones. Esto ha conducido a un análisis más realista del sector y a un examen más crítico de sus potencialidades.

2. Las organizaciones del sector han sido presentadas como vehículos para la democratización de los países y han adquirido nuevos papeles en los espacios de diálogo político, sin embargo las preguntas sobre la "*representatividad*" de estas organizaciones y sobre la capacidad de hablar por otros, es cada día objeto de mayor debate tanto por los detractores de las organizaciones como por algunos de los supuestos representados.
3. La década de los noventa fue un período donde el crecimiento, visibilidad y presencia pública de las organizaciones del Tercer Sector en América Latina se incrementó de manera notable.³ En algunos casos, esta presencia retó o puso en cuestión estructuras de poder existentes. La estrategia del desprestigio, el señalamiento como "no representativos" y el pedido de cuentas se ha utilizado como arma de defensa contra algunos grupos de organizaciones del sector. Este es por ejemplo, el caso de las organizaciones de derechos humanos en Colombia.
4. Las fuentes de financiación y las alianzas con las organizaciones del sector están variando. Actualmente existe un mayor apoyo de los gobiernos, de la banca internacional y de la empresa privada. Cada una de estas fuentes trae consigo nuevas demandas de "accountability" para el sector.
5. Los casos existentes de corrupción, escándalos, fracasos, quiebras de organizaciones del sector, suelen tener una importante visibilidad que deteriora la confianza pública e incrementa los llamados a la rendición de cuentas.

Si las hipótesis anteriores tienen alguna validez, las demandas sobre la rendición de cuentas son y seguirán siendo múltiples, las presiones provendrán de muy diversas fuentes y las formas que adquieran serán diversas. En medio de esas múltiples demandas, el reto es cómo *convertir esta demanda de rendición de cuentas en una oportunidad para el sector* y cómo pensarla con sentido estratégico vinculada a la construcción de su identidad. Lo que sigue a continuación son algunas ideas sobre posibles caminos para afrontar este reto del "accountability."

2. EL "ACCOUNTABILITY HACIA ABAJO" Y EL RETO DE LA DEMOCRATIZACION DEL SECTOR

Las organizaciones del tercer sector pueden rendir cuentas a muy diversas audiencias, entre ellas a sus juntas, a los fundadores, a sus empleados, a sus miembros, a los donantes, a las agencias financiadoras, a los gobiernos, a los beneficiarios, a los aliados y al público en general. A quién responder de forma prioritaria, cuando muchas veces existen tensiones entre los diferentes grupos y bajo qué perspectiva, cuando no siempre concuerdan las exigencias? Muchas organizaciones optan por responder a las demandas de donantes, agencias financiadoras, gobierno ("*accountability hacia arriba*"), sacrificando su misión social y su responsabilidad cívica, en aras de sobrevivir en el competitivo mundo de los recursos. En este aparte se propone darle prioridad al "*accountability hacia*

³ Ver diferentes ejemplos de esta presencia en el documento citado de Toro, Olga Lucía y Vila Moret, Elena. 2000.

abajo" y enfatizar la responsabilidad política hacia las *bases sociales* (constituencias), como estrategia para la democratización del sector.

La importancia del "accountability hacia abajo". El concepto de "accountability" en su más simple expresión significa hacer responsables a individuos u organizaciones por sus ejecutorias. (Brown, D y Fox, J. 1998: 439). En el caso de las organizaciones del Tercer Sector, cuya característica básica es orientarse por mandatos o misiones sociales voluntariamente seleccionados, el criterio de responsabilidad se deriva de estos mandatos. Siguiendo el reporte final del panel sobre el tema promovido por el sector voluntario canadiense, podemos definir el "accountability" del Tercer Sector, como "el requisito de explicar y de aceptar la responsabilidad por desarrollar el mandato asignado a la luz de expectativas acordadas."⁴

Ahora bien, la idea de "accountability" es básicamente *relacional* e implica que las organizaciones se hacen responsables de sus mandatos ante determinados grupos y audiencias. Esta relación no es estática, sino por el contrario implica una *acción permanente de generación de confianza, legitimidad y apoyo a la organización*, derivada de la credibilidad y de la efectividad de sus acciones. En ese sentido, el "accountability" además de ser un proceso transparente de información, puede entenderse como una estrategia central en la construcción de la identidad de las organizaciones del sector, en la clarificación pública de sus promesas y en la búsqueda continuada de apoyo público y de la legitimización de sus programas.

Siguiendo este razonamiento, el a quién se responde y por tanto ante quién se busca ganar legitimidad y de quién se busca apoyo, se constituye en un elemento central de la estrategia de cualquier organización del sector y del sector en su conjunto. Desde un punto de vista democrático, *responder a las bases sociales, al público y a los beneficiarios* debería ser un criterio orientador para las organizaciones. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en la práctica, la respuesta no sólo depende de una obligación moral, sino también de una relación atravesada por el poder, en tanto existe una gran *asimetría en la capacidad de exigencia* por parte de las diferentes audiencias. Las bases sociales, los beneficiarios directos e indirectos y el público general, suelen tener menor poder de exigencia y de pedirle cuentas a las organizaciones, que los donantes y contratantes. En algunos casos esa asimetría del "accountability hacia arriba" es contrarrestada por algunas organizaciones bajo una estrategia explícita por responder a los más débiles en la cadena, buscando empoderarlos para responder a sus demandas ("*accountability hacia abajo*"). Pero en muchas otras ocasiones se ignoran los reclamos de grupos a los que debería responderseles, pues esos grupos no tienen el suficiente poder de ejercerlo. (Brown, D and Moore, M. 2000:8)

En un período como el actual, donde varios de los gobiernos latinoamericanos y la banca internacional han incorporado a las organizaciones del tercer sector en su agenda, la tensión en la asimetría del accountability deberá estar muy presentes en las decisiones de las organizaciones y será muy importante *no sacrificar las raíces cívicas y la responsabilidad con las bases sociales* en aras de conseguir recursos por parte de gobiernos, agencias financiadoras y empresas privadas.

⁴ Ver el informe: Building on Strength: Improving Governance and Accountability in Canada's Voluntary Sector. Panel on Accountability and Governance in the Voluntary Sector. Final Report. February 1999 (http://www.web.net/vsr-trsb/pagvs/Building_on_Strength.htm). pgs. 10-11

La inequidad al interior del tercer sector y el reto de la democratización. La asimetría en el "accountability" que hemos mencionamos atrás, no sólo se relaciona con las diferencias de poder entre los actores por fuera del sector (gobierno, agencias internacionales, empresas privadas) sino también con la inequidad en la voz y en la capacidad de las organizaciones al interior del sector. *La voz, la participación y la capacidad de las organizaciones no está igualmente distribuida en la sociedad, ni entre las organizaciones del sector.* Reconocer esta asimetría implica proponerse como reto la democratización del sector en tanto el desbalance en la participación social puede tener efectos negativos en la democracia y en el desarrollo social. (Verba, Sidney; Schlozman, Kay Lehman y Brady, Henry E. 1999).

Un fenómeno actual que complejiza aún más esta asimetría es que el reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil por parte de gobierno y de la banca internacional, e incluso por parte de algunas organizaciones propias del sector, tiene muchas veces un sesgo hacia las organizaciones de *servicios* y hacia las más *profesionalizadas*, bajo el supuesto de que estas pueden servir mejor a los más pobres y pueden "representar" de forma más adecuada su causas. Las organizaciones de base de los más desfavorecidos, aquellas que buscan su movilización social y promueven su organización, así como las organizaciones orientadas hacia el diálogo de políticas tienen menor peso en la agenda actual. Hoy se habla más de *clientes* que de *bases sociales*, más de proveer *servicios* que de promover *ciudadanía*, más de resolver *necesidades* que de garantizar *derechos*, más de realizar *proyectos* que de impulsar *reformas sociales*, más de fortalecer *organizaciones* que de promover *movimientos* en torno a problemas sociales relevantes. (Fowler, A. 2000: 643).

Al lado de la prestación directa de servicios a los sectores más desfavorecidos, es fundamental, desde una perspectiva democrática y de cambio social, el apoyo a la organización y movilización de estos sectores, así como el fortalecimiento de la voz de los propios excluidos y de su capacidad por influir la agenda pública. Es importante complementar el *trabajo por* los marginados con el *trabajo con* los marginados. Hay que *evitar que la vida asociativa se profesionalice a expensas del crecimiento de las membresías y de la participación social amplia.* Se requiere enfatizar la *reconexión de las organizaciones civiles con los movimientos sociales* y con el público, para así evitar lo que algunos autores han encontrado como tendencia en otros países: el que las organizaciones de la sociedad civil y especialmente las ONGs, estén hoy más cerca de los poderosos y más lejos de los excluidos (Hulme, D. y Edwards, M. 1997)

El Plan de la Microempresa en Colombia: Un ejemplo de una estrategia de influencia sin movilización y de servicios sin organización de las bases sociales. El caso de la participación de las ONGs en el desarrollo de la microempresa en Colombia, es un caso exitoso de influencia continua en políticas por parte de un grupo de ONGs, pero a la vez ejemplifica los problemas de *servir sin organizar* y de *influir sin movilizar* a las bases sociales.⁵

⁵ Este caso fue parte del proyecto "Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil para la Incidencia en Políticas Sociales", desarrollado en Colombia, Argentina y Brasil con apoyo de la Fundación Kelloggs. Ver Villar, Rodrigo. 1999. *La Influencia de las ONGs en la Política para las Microempresas en Colombia* (Sin publicar).

Después de probar en pequeña escala y de desarrollar modelos expandibles, un grupo de ONG logró en 1984 poner el tema de la microempresa en la agenda pública y crear un programa nacional gracias a una alianza efectiva con el gobierno colombiano y al apoyo del BID. Desde entonces, muchos han sido los logros a nivel de capacitación, asesoría y crédito que este grupo de ONGs ha producido para los microempresarios que ha atendido. Sin embargo, a pesar del éxito de las ONGs de haber establecido una política de apoyo continuo para los microempresarios y sin desconocer los beneficios que esta política ha traído para un amplio grupo de estos microempresarios, se puede afirmar que el desarrollo del tercer sector en esta área ha sido muy desequilibrado. Mientras las ONGs siempre tuvieron una amplia capacidad en incidir en la política de la microempresa y lograron desde 1990 constituir una organización vocera influyente en el diseño y gestión de los programas (la Asociación Nacional de Fundaciones y Corporaciones para el Desarrollo Microempresarial), no ha pasado lo mismo con los microempresarios. Estos últimos lograron crear la Confederación Nacional de Microempresarios (CONAMIC) y diversas federaciones de carácter regional, pero su fragilidad siempre ha sido notoria en los procesos de negociación de las políticas.

Paradójicamente, en relación al proceso organizativo, los microempresarios siempre contaron con más apoyo de las instituciones gubernamentales relacionadas con los programas para microempresas que por parte de las fundaciones y corporaciones. A excepción de algunas pocas fundaciones, el fortalecimiento de las asociaciones de microempresarios no fue una tarea prioritaria de las ONGs. El trabajo para la mayor parte de las fundaciones empresariales se centró en la transferencia de habilidades técnicas y administrativas, así como de recursos de crédito, buscando que los microempresarios tuvieran éxito en el mercado y pudieran mejorar sus ingresos y bienestar. El empoderamiento político, vía el fortalecimiento organizativo y la transferencia de herramientas para la negociación, no estuvo en la agenda de la mayor parte de las ONGs. Esto ha tenido como resultado un inmenso desbalance en la voz y capacidad de influencia de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con la microempresa en Colombia.

La precaria organización de los microempresarios y lo limitado del apoyo para el desarrollo de la misma, presenta el problema desde el punto de vista de la democracia, de una *representación sin responsabilidad "hacia abajo"*, en este caso ante los beneficiarios de la política (los microempresarios) o lo que algunos autores han denominado la *democracia privatizada* en reemplazo de la democracia pública (Ginsburg, Mark. 1998:2-3). Y como advierte Jane Covey: "Si las ONG asumen un papel "profesional" en la política sin construir participación popular en el proceso, podrían llegar a ser, aunque no intencionalmente, parte de un sistema que ignora los aportes de las organizaciones de base, a pesar de sus compromisos y valores iniciales." (Covey, J. 1992:3)

El trabajo "con" las bases, las estrategias de participación y las estructuras de gobierno democráticas. Las funciones que cumplen las organizaciones del sector son variadas y tienen implicaciones en el tipo de estructuras de gobierno de las mismas y en los criterios de "accountability" que podrían utilizarse. Cuando las organizaciones sin ánimo de lucro prestan servicios y *trabajan por* el bienestar de una población, los criterios técnicos y profesionales son centrales en el tipo de responsabilidad que tiene la organización hacia sus beneficiarios. Pero si las organizaciones *trabajan con* grupos, para conjuntamente definir estrategias de movilización social, influir en políticas públicas, o promover transformaciones en la conciencia pública o en los arreglos institucionales, el criterio técnico-profesional es insuficiente y la dimensión político-valorativa deberá también

estar presente como un criterio que orienta la responsabilidad de la organización. (Brown, D and Moore, M. 2000:12)

Siguiendo esta misma división, se puede decir que las estructuras de gobierno y de toma de decisiones deberán estar acordes con las funciones de las organizaciones. Si una OSC de prestación de servicios puede en ciertos casos mantener por fuera de la organización a los beneficiarios y hacerse responsable ante ellos básicamente por la calidad de servicios que presta y por la efectividad de sus programas, una OSC de influencia en políticas públicas que trabaja con grupos y a nombre de los mismos, requiere ampliar su estructura de gobierno. En este último caso, es importante que la organización involucre de alguna manera en la estructura de toma de decisiones a la base social con la cual trabaja y no los trate solamente como clientes o beneficiarios externos a la organización. Mecanismos como la consulta, el intercambio de información, la participación directa en la estructura formal de toma de decisiones, la asamblea, la negociación para el desarrollo de agendas compartidas o acuerdos programáticos consensuados, son importantes para este tipo de organizaciones que trabajan con bases sociales y no con clientes. (Brown, D. and Moore, M.2000:13-14). Las OSC que buscan incidir en políticas públicas no necesariamente tienen que ser de membresía y controladas por sus miembros para ser legítimas, pero sí tienen que ser responsables por lo que hacen ante quienes dicen representar para garantizar su legitimidad (Edwards, M. and Hulme, D. 1996: 14)

3. EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES "SOMBRILLA" EN EL ESTABLECIMIENTO DE UN NORTE ÉTICO Y EN GARANTIZAR LA RESPONSABILIDAD COLECTIVA DE SUS MIEMBROS

La *dimensión normativa* y la *efectividad* de las organizaciones del tercer sector son dos importantes elementos ligados a la construcción de la *identidad* y *legitimidad* del sector, pero ni el tipo de valores que orientan normativamente a las organizaciones, ni las características que las hacen efectivas son inherentes a las mismas. Las organizaciones "sombriilla" pueden jugar un papel catalítico en la construcción de valores cívicos compartidos entre sus miembros y en el establecimiento de mecanismos de responsabilidad colectiva para su cumplimiento. A continuación unas reflexiones al respecto de estos temas.

La identidad del sector se construye y no se deriva de las características de estructura de sus organizaciones. Una característica básica del Tercer Sector es la *heterogeneidad* de sus organizaciones en cuanto a campos de acción, niveles de capacidad y tipo de funciones que desarrollan, así como en cuanto a la diversidad de valores que promueven. Sin embargo, como señalamos en el primer aparte, muchas veces se le atribuyen ventajas comparativas inherentes a sus organizaciones y se le adjudican a priori a las organizaciones del sector visiones programáticas compartidas.

Las ventajas comparativas y los valores que suelen adjudicarse a las entidades por el hecho de ser sin ánimo de lucro, son difícilmente generalizables al conjunto de organizaciones del sector. Es posible identificar un gran número de entidades que prestan servicios de alta calidad, pero es igualmente posible identificar entidades con servicios de baja calidad. Mientras que algunas OSC han contribuido con innovaciones de un gran impacto social, otras son implementadoras de innovaciones producidas por otros o mantienen esquemas de trabajo tradicional. Mientras algunas contribuyen a la creación de capital social, en otras impera la desconfianza hacia grupos diversos y son reacias al pluralismo. Si

bien la defensa de la democracia y la promoción de prácticas democráticas son parte de las orientaciones de muchas de las organizaciones del sector, no todas las entidades por ser entidades sin ánimo de lucro adhieren a principios democráticos y de inclusión social.

Hay una creciente evidencia investigativa que problematiza el supuesto que generaliza la idea de que las ONGs orientan sus actividades a los más pobres, realizan programas de forma más efectiva a los gubernamentales y promueven la participación social incluyente (Edwards, M. y Hulme, D. 1996:5). Algunos estudiosos, por su lado, han mostrado como la densidad organizacional en un país no se correlaciona necesariamente con cambios sociales positivos, como por ejemplo mayores niveles de desarrollo, democracias más avanzadas o con cantidades mayores de capital social (Rueschemeyer, R. 1998:12-16), mientras que otros sostienen que el número de las organizaciones voluntarias no es de por sí una guía confiable para captar el desarrollo del capital social (Putnam, R. 2000: 53).

Ahora bien, si más organizaciones del tercer sector no puede equipararse necesariamente con una mejor sociedad y si las visiones que promueven las organizaciones del Tercer Sector son productos histórico-políticos y *no se derivan a priori de su estructura y forma de operación* (ser ONG, entidad sin ánimo de lucro o OSC), lo que se puede esperar de estas organizaciones como conjunto depende de los *procesos de concertación* que les permita orientar sus actividades bajo agendas comunes y de la capacidad para hacer lo que acuerden hacer. En ese proceso las organizaciones "sombrija" pueden jugar un papel fundamental.

Las organizaciones "sombrija", la orientación normativa del sector y el "accountability" estratégico. En América Latina las organizaciones "sombrija" al interior del Tercer Sector están adquiriendo una papel relevante. Organizaciones tipo GIFE, ABONG y Ethos de Brasil, CEMEFI de México, Sinergia en Venezuela, el Foro del Tercer Sector Social en Argentina, la Confederación Colombiana de ONGs, ALOP y CIVICUS, están jugando un importante papel en en la coordinación de acciones y en la representación de subconjuntos de organizaciones del tercer sector, así como en la definición de aspectos en los cuales puede centrarse el desarrollo de sus capacidades.

Algunas de estas organizaciones han asumido como reto el promover acciones colectivas en torno a valores e idearios compartidos, superando así fases anteriores donde se concentraron más en una representación sectorial de organizaciones con estructuras operacionales similares (ser ONGs, fundaciones, OSC o entidades sin ánimo de lucro) pero sin identidad normativa. Es desde las orientaciones normativas compartidas que estas organizaciones de organizaciones pueden convertirse en agentes catalíticos de la *acción colectiva coordinada* y de *autoregulación*, desarrollando estándares para sus miembros, mecanismos de acreditación y códigos de ética.

En un período como el actual, donde la competencia por recursos entre las organizaciones del sector es cada vez más creciente y donde muchas veces prima el objetivo de sobrevivencia organizacional sobre la misión social, es importante *pensar más allá de los límites de las organizaciones y generar estructuras y redes solidarias*, así como orientar el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones para enfrentar coordinadamente los agudos problemas de pobreza, equidad, democracia, exclusión y no sólo para sobrevivir en el competitivo mundo de las "empresas sociales".

Un ejemplo de este proceso de negociación de expectativas e idearios es el que la Confederación Colombiana de ONGs está actualmente desarrollando. No supone la Confederación que las 1.000 organizaciones que tiene como miembros, comparten un norte ético y un proyecto de nación por el sólo hecho de ser ONGs. El supuesto que asume al embarcarse en el desarrollo de un "*Acuerdo Programático para construir la Paz*", es que el norte ético y el proyecto de nación en el que se involucren las ONGs será el producto de un proceso altamente participativo y de una negociación de expectativas entre los miembros y que al desarrollarlo conjuntamente, la acción colectiva en torno a la democracia, la paz, la justicia social y los derechos humanos de la Confederación como actor social colectivo se hará posible. (Confederación Colombiana de ONGs. 2000)

Ese acuerdo programático construido colectivamente por la Confederación y asumido voluntariamente por sus organizaciones servirá de base para generar identidad dentro del sector de ONG en el país, para proyectarse como actor social ante la ciudadanía y para establecer pautas de relación con el gobierno, la empresa privada y las agencias de financiamiento, de manera que pueda mantener su autonomía e identidad propia cuando desarrolle acciones en un marco de colaboración intersectorial. Este será también un acuerdo que sentará las bases para el establecimiento de la responsabilidad política asumida por los miembros de las Confederación y los criterios para el rendimiento de cuentas de sus organizaciones.

Ejemplos como el de la Confederación Colombiana de ONGs nos muestran caminos para el establecimiento de una identidad colectiva y una orientación socio política de un importante subgrupo del Tercer Sector, así como para sentar algunas bases de lo que podríamos llamar el "*accountability estratégico*." Este último se refiere al impacto más general de las OSC y a sus aportes generales al cambio social y a la solución de problemas complejos de la sociedad. Este último tipo de responsabilidad no es de las organizaciones tomadas de forma individual sino del conjunto de actores y de redes de organizaciones que deciden actuar colectivamente para producir cambios sociales sostenibles. (Edwards, M. and Hulme, D. 1996: 8-11).

4. ENTRE LA REGULACION Y LA AUTOREGULACION.

El tema de la responsabilidad pública de las organizaciones del Tercer Sector, como hemos visto, es un tema complejo en cuanto implica diferentes audiencias, diversas formas de responsabilidad de acuerdo a las distintas funciones en el sector y diferentes medios para rendir cuentas. El reto del "accountability" en este sentido, plantea el desarrollo de varios mecanismos que van desde la regulación estatal adecuada, el desarrollo de mecanismos de autoregulación a nivel de cada organización y del sector en general, y por sobre todo, el desarrollo de capacidad institucional para lograr los resultados esperados y el cumplimiento de la misión social de las organizaciones. Cada uno de los mecanismos puede contribuir a desarrollar aspectos particulares de la responsabilidad pública pero ninguno de ellos por sí sólo podrá asumir el conjunto de los retos planteados.

La *regulación estatal*, por ejemplo puede contribuir al desarrollo del "*accountability legal y burocrático*" y resolver algunos aspectos del "*accountability funcional*". Por ejemplo, la presentación obligatoria de un reporte anual público con información sobre las misión social de cada organización, sus programas, las fuentes y uso de recursos, puede contribuir a la transparencia del sector. Esta exigencia de publicidad puede derivarse del uso por parte

de las organizaciones de *recursos públicos directos* del gobierno (transferencias, subsidios y contratos gubernamentales) y del público (donaciones de ciudadanos y de empresas), y *recursos público indirectos* provenientes de los incentivos fiscales a donaciones y a entidades sin ánimo de lucro y de la correspondiente renuncia fiscal del Estado. La ventaja de la regulación estatal en torno a la publicidad es lograr hacer extensivos estos procedimientos al conjunto de las organizaciones del sector. Su alcance real dependerá de la capacidad del estado por hacer cumplir este criterio de información pública y de la demanda ciudadana por su cumplimiento.

Otros aspectos del accountability como la *responsabilidad política democrática* (respuesta a las bases sociales y utilización de mecanismos participativos), el *desarrollo de estándares, códigos de ética y mecanismos de acreditación*, así como la *responsabilidad por el desempeño* y los *resultados*, se podrán desarrollar más por el camino de la *autorregulación* y de la *demanda de los actores clave*. El potencial de este tipo de accountability es inmenso en relación a la generación de confianza, legitimidad y apoyo público. Su límite está determinado por el número de organizaciones que acepten voluntariamente los estándares, se guíen por principios democráticos en su orientación y estructuras de gobierno y por el esfuerzo de las mismas por desarrollar la capacidad necesaria para cumplir los mandatos y objetivos propuestos. Las organizaciones de segundo y tercer grado, los foros de organizaciones, los espacios de encuentros, entre otros, pueden jugar un papel de fundamental importancia en el establecimiento de estos horizontes valorativos, códigos de ética y en los acuerdos para el desarrollo programas coordinados. El fortalecimiento de la responsabilidad y efectividad de las juntas y consejos directivos de las organizaciones, puede igualmente contribuir al avance de este tipo de "accountability."

REFERENCIAS

- Brown, L. David and Fox, Jonathan A. 1998. Accountability within Transnational Coalitions. En Brown, L. David and Fox, Jonathan A. *The Struggle for Accountability. The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*. The MIT Press.
- Brown, L. David and Moore, Mark H. 2000. *Accountability, Strategy, and International Non-Governmental Organizations*. Hauser Center for Nonprofit Organizations. Harvard University. (Sin publicar)
- Confederación Colombiana de ONGs. *Acuerdo Programático. Documento Borrador para la Discusión*. Septiembre 2000
- Covey, Jane. *A Note on NGOs and Policy Influence*. Institute for Development Research. Volume 9, No. 2. 1992.
- Fowler, Alan. 2000. NGDOS as a Moment in History: Beyond Aid to Social Entrepreneurship or Civic Innovation? En *Third World Quarterly*, Vol 21, No. 4, pp 637-654
- Ginsburg, Mark. NGOs: What's in an acronym?. En *Current Issues in Comparative Education*. Vol.1, Number 1. 1998.
- Hulme, David y Edwards, Michel. 1996. Introduction: NGO Performance and Accountability. En Hulme, David y Edwards, Michel (Ed.). *Beyond the Magic Bullet. NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World*. Kumarian Press
- Hulme, David y Edwards, Michel. 1997. Conclusion: Too Close to the Powerful, Too Far from the Powerless. En Hulme, David y Edwards, Michel (Ed.). *NGOs, States and Donors. Too Close for Comfort? Save the Children*.
- El Espectador. Editorial. *El Tercer Sector*. Marzo 1. 2001
- Najam, Adil. 1996. NGO Accountability: A Conceptual Framework. En *Development Policy Review* Vol. 14 (1996), 339-353
- Putnam, Robert. 2000. *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster.
- Rueschemeyer, Dietrich. 1998. The Self-Organization of Society and Democratic Rule. Specifying the Relationship. En Rueschemeyer, Dietrich, Rueschemeyer, Marilyn y Wittrock, Bjorn (Ed.) *Participation and Democracy. East and West. Comparisons and Interpretations*. M.E. Sharpe. New York. London
- Toro, Olga Lucía y Vila Moret, Elena. 2000. *Philanthropy and Volunteerism Programming in Latin America and the Caribbean*. W.K. Kellogg Foundation. Retrospective Evaluation 1994-2000
- Verba, Sidney; Scholzman, Kay Lehman y Brady, Henry E. 1999. *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*. Harvard University Press.
- World Bank. 2001. *World Development Report. 2000/2001. Attacking Poverty*. Oxford University Press.