

DEBATES SOBRE COOPERACIÓN Y MODELOS DE DESARROLLO

Perspectivas desde la Sociedad Civil en el Ecuador

Coordinación: Gabriela Weber

Autores:

Alberto Acosta
Freddy Álvarez
Alicia Arias
Franklin Canelos
Eduardo Gudynas
Equipo FORLOCAL/CIUDAD
Luis Hinojosa/ José Tonello
Luis Macas
Gabriela Weber

Publicación de:

Centro de Investigaciones CIUDAD
Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

DEBATES SOBRE COOPERACIÓN Y MODELOS DE DESARROLLO
Perspectivas desde la Sociedad Civil en el Ecuador

Coordinación: Gabriela Weber

Publicación de:

Centro de Investigaciones CIUDAD
Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

Edición:

Centro de Investigaciones CIUDAD
Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en el Ecuador

Revisión y corrección de textos:

Paula Castello Starkoff

Impresión:

SYSTEMGRAPHIC
Jorge Washington E3-70 y 9 de Octubre
Quito - Ecuador
Teléfonos: 2541470/2903120/ 092553760
Correo electrónico: systemgrafic@yahoo.com
Página Web: www.systemgraphic.com.ec

Diagramación: SYSTEMGRAPHIC / 2903120

Ilustración de portada: Anne Stickel, www.annedibuja.unlugar.com;
Departamento Ecuaménico de Investigaciones DEI, Costa Rica

Copyright:

Centro de Investigaciones CIUDAD ©
Arturo Meneses N 24-57 y Av. La Gasca
Quito, Ecuador
Teléfono: (593-2) 2225 198
Correo electrónico: ciudadinfo@ciudad.org.ec
Página Web: www.ciudad.org.ec; www.cooperacion.org.ec

Los artículos publicados en este libro son responsabilidad de las y los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de Centro de Investigaciones CIUDAD/ Observatorio de la Cooperación al Desarrollo.

Se autoriza reproducciones, siempre que se cita la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Quito, marzo 2011

Auspicio y financiamiento del EED e HIVOS
300 ejemplares, presentación pdf online y 200 CD
www.ciudad.org.ec y www.cooperacion.org.ec

320 Acosta, Alberto, Álvarez, Freddy; Arias, Alicia; et. al.

Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo. Perspectivas desde la sociedad civil en el Ecuador / coordinado por Gabriela Weber. Quito: CIUDAD, 2011.
DESARROLLO/MODELOS DE DESARROLLO/DESARROLLO SUSTENTABLE/ ECONOMICA
SOLIDARIA/SOCIEDAD CIVIL
AMERICA LATINA/ECUADOR/CARIBE

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN

- En la búsqueda de nuevos conceptos de desarrollo. Consideraciones sobre un panorama difícil
Gabriela Weber 7

II. LA SOCIEDAD CIVIL Y EL DEBATE SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA Y DEL DESARROLLO

- De la Declaración de París hacia el IV Foro de Alto Nivel en Busán, Corea del Sur, 2011. Perspectivas desde Ecuador y de la región América Latina y el Caribe
Gabriela Weber 21

III. DIFERENTES VERTIENTES PARA UN NUEVO PARADIGMA DE DESARROLLO

1. El Sumak Kawsay
Luis Macas 47
2. El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo. Algunas reflexiones al andar
Alberto Acosta 61
3. Desarrollo, Derechos de la Naturaleza y Buen Vivir después de Montecristi
Eduardo Gudynas 83
4. La ética del buen vivir o ética del morir bien
Freddy Álvarez 103

IV. ALGUNAS PROPUESTAS DESDE LA SOCIEDAD CIVIL EN ECUADOR

1. Derecho al desarrollo. Los pilares del Buen Vivir
Franklin Canelos, CLAI 119
2. Que es la economía popular y solidaria. Sus principales limitaciones en el contexto actual del Ecuador
Equipo FORLOCAL, CIUDAD 131
3. Estrategias para un Desarrollo Sostenible. El caso del FEPP
Luis Hinojosa y José Tonello, FEPP 151

5. Políticas públicas de naciones y pueblos indígenas o la seducción de la política de la gestión
Freddy Álvarez, CODENPE 175
6. La transparencia y rendición de cuentas en las organizaciones no gubernamentales del Ecuador
Alicia Arias, Grupo FARO 183

Alicia Arias Salgado*

La transparencia y rendición de cuentas en las organizaciones no gubernamentales del Ecuador

Según Bernardo Sorj, profesor de sociología y destacado investigador brasilero,

“La sociedad civil constituye un símbolo de la solidaridad y el cambio social en el marco del debate público de la posguerra fría. Debido a su fuerza evocativa y a su potencial para expresar la esperanza de un mundo mejor, la idea de la sociedad civil ejerce una amplia influencia en la estructura de percepción de los ciudadanos y en el rol que se confieren a sí mismos diversos actores sociales”¹.

Por lo tanto, la sociedad civil es un actor clave en la promoción de una ciudadanía activa capaz de dialogar con otros sectores para llegar a cumplir objetivos colectivos que permitan generar verdaderos cambios en el desarrollo de un país.

En este contexto, la transparencia y rendición de cuentas se convierten en valores fundamentales de los distintos actores que conforman la esfera pública. En el caso de Ecuador, estos valores han sido plasmados en la actual Constitución, planteando un escenario de grandes retos en varios sentidos. Por un lado, la aplicación de la transparencia y rendición de cuentas en las instituciones gubernamentales y en los distintos procesos que ejecutan y, por otro lado, la formalización de procesos de transparencia y rendición de cuentas en las organizaciones de la sociedad civil y la empresa.

Este artículo tiene como objetivo principal analizar la situación real de las organizaciones no gubernamentales (ONG) ecuatorianas en cuanto a la transparencia y rendición de cuentas tanto individual como colectiva. Estas organizaciones han gozado de legitimidad debido a su base ética, a los importantes objetivos que perciben y a las acciones que emprenden. Sin embargo, en los últimos años esta legitimidad se ha visto afectada por una serie de circunstancias que contribuyen a malinterpretar su gestión. Entre estos factores se encuentran las regulaciones altamente restrictivas que aumentan la percepción de que las acciones

* Doctora en Derecho y especialista en fortalecimiento de la sociedad civil, Consultora Grupo Faro y CEDA. El presente análisis se basa en el “Estudio sobre la situación de la Transparencia y Rendición de Cuentas en las Organizaciones no Gubernamentales del Ecuador” elaborado por Alicia Arias para el Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental CEDA y, en varios documentos elaborados por Grupo Faro y el Colectivo de Organizaciones de la Sociedad Civil del Ecuador.

¹ Sorj Bernardo (2005) “Sociedad Civil y Relaciones Norte-Sur: ONG y Dependencia”, Working Paper 1 (Centro Edelstein de Investigaciones Sociales) Noviembre.

de las ONG se producen de manera discrecional y sin sometimiento al marco jurídico ecuatoriano.

En vista de que los términos referentes a *organizaciones de la sociedad civil* (OSC) y *organizaciones no gubernamentales* (ONG) pueden generar distintas interpretaciones a nivel nacional e internacional, para efectos del presente artículo se consideran OSC a todas las organizaciones privadas, sin fines de lucro y con finalidad pública que forman parte de la sociedad civil (asociaciones, ONG, gremios, redes, fundaciones, corporaciones entre otras). El artículo concentra su análisis en las ONG, dentro de las cuales se han considerado específicamente a las fundaciones y corporaciones nacionales, entendidas como personas jurídicas capaces de ejercer derechos, contraer obligaciones y ser representadas judicial y extrajudicialmente².

Asimismo, el análisis incluye algunos de los principales resultados, conclusiones y recomendaciones del Estudio sobre la situación de la Transparencia y Rendición de Cuentas en las ONG del Ecuador³. El objeto del estudio consistió en determinar la manera en que las ONG perciben la transparencia y la rendición de cuentas, los mecanismos que utilizan para este propósito, las percepciones de los beneficiarios y de los actores involucrados, los indicadores utilizados, entre otros.

Finalmente, se presenta a la rendición social de cuentas y a las regulaciones para las OSC como una oportunidad para crear una estrategia que permita empezar un diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado. Esto contribuye a la generación de confianza y la construcción conjunta de políticas que hacen posible avanzar en la ruta hacia el desarrollo y al fortalecimiento del sistema democrático.

La transparencia en las ONG ecuatorianas

Un cuestionamiento constante en cuanto a la transparencia en las ONG tiene que ver con cómo llevarla a la práctica y, de esta manera, otorgarle realmente la categoría de *valor* dentro de la organización. Esto, conduce a una reflexión más profunda del tema, al considerar la importancia de que la transparencia sea vista como una actitud que con el paso del tiempo se convierte en un hábito, con lo cual nos acostumbramos a ser transparentes permanentemente y, así, finalmente elevar la transparencia a categoría de *valor*. El mencionado estudio concluyó que la transparencia en las ONG ecuatorianas es considerada como una actitud, aunque todavía es necesario profundizar en el concepto y la práctica para que llegue a ser un hábito y, finalmente, sea un valor, coherente con su misión institucional. Bajo

² Código Civil ecuatoriano artículos 564 a 581. Además, el Código incluye a las organizaciones no gubernamentales internacionales, sin embargo, estas organizaciones no forman parte del presente estudio.

³ Elaborado por Alicia Arias para el Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental CEDA en enero de 2011.

este razonamiento, la transparencia fue conceptualizada en el estudio de la siguiente manera:

“La transparencia es un valor de la organización que debe plasmarse en principios, políticas y prácticas que definan a la organización en su forma de actuar y en su disposición de entregar a la sociedad la información clave de su gestión, que incluya los resultados e impactos”⁴.

Conforme a este concepto se presentan dos momentos importantes en una ONG. El primero es la definición de políticas y procesos de transparencia y, el segundo, se refiere a la implementación práctica de estas políticas y procesos, para lo que se requiere del trabajo de todas las personas que conforman la organización.

El 50% de los entrevistados para el estudio manifestaron que la transparencia “debe construirse entre todos quienes conforman la organización”. Sin embargo, ésta no es una tarea fácil pues son pocas las organizaciones que incluyen dentro de la idea de transparencia el hecho de que la organización debe evidenciar lo que está sucediendo, sean éxitos o debilidades.

A nivel internacional, la conceptualización de la transparencia parece coincidir con lo analizado por las ONG ecuatorianas. Dentro del II Encuentro Iberoamericano sobre Transparencia en el Tercer Sector, celebrado en julio de 2009, uno de los argumentos que tuvo mayor acogida fue el de la experta Nuria Valls, quien propone llegar a la cultura de la transparencia como valor organizacional, incorporándola en el funcionamiento de la organización (procesos, actividades, información e impacto)⁵. Se recomienda incorporar la transparencia *por convicción* como un elemento estratégico del quehacer de la institución, respetando la madurez de cada organización conforme a su propia realidad y tiempo de conformación⁶.

Rendición de Cuentas

Si bien rendir cuentas no es nuevo para las ONG ecuatorianas, pues la realizan ya desde hace algunos años, la forma de rendir cuentas de la mayoría no es la más apropiada, ya que no considera a los beneficiarios como el primer sector a quien se debe rendir cuentas. Todavía predomina la rendición de cuentas financiera y la

⁴ Arias, Alicia (2011) *Estudio sobre la situación de la Transparencia y Rendición de Cuentas en las Organizaciones no Gubernamentales del Ecuador* (Quito: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental CEDA): pg 19.

⁵ Valls, N. (2009) *La Transparencia y Rendición de Cuentas: La hora de la acción*. Ponencia Marco, II Encuentro Iberoamericano sobre Transparencia en el Tercer Sector.

⁶ Valls, N.; Pau y V., López, S. (2008) *La transparencia y la rendición de cuentas en el tercer sector. Reflexión y autodiagnóstico* (Observatorio del Tercer Sector).

manera de presentar la información no es lo suficientemente clara y precisa.

En el estudio realizado por CEDA, se pudo constatar que existen dos momentos importantes para el desarrollo de la rendición de cuentas. El primero, tiene que ver con la rendición de cuentas que es *exigida* por el gobierno o por el donante y, el segundo, tiene relación con la rendición de cuentas que una ONG realiza porque lo cree necesario siendo consecuente y responsable con el compromiso adquirido con todos los actores.

La mayoría de los entrevistados concuerdan con el hecho de que la exigencia de los cooperantes fue el detonante de la rendición de cuentas en las ONG, y permitió un aprendizaje importante para evaluar los resultados y principalmente el buen uso de los recursos financieros. Posteriormente, la rendición de cuentas fue perfeccionándose mediante distintos sistemas y mecanismos que permiten que las ONG mantengan un nivel de consecuencia con los objetivos y las acciones que se emprenden. Sin embargo, estas múltiples maneras de rendir cuentas presentan distintos niveles de calidad y eficacia, conforme con la experiencia y la madurez organizacional de cada ONG.

Considerando este proceso de evolución de la rendición de cuentas en las ONG ecuatorianas, y los elementos señalados por ellas mismas en las entrevistas y talleres, podríamos definirla de la siguiente manera:

“La rendición de cuentas es la manera oportuna cómo las ONG explican y se responsabilizan por la gestión, resultados, impactos y consecuencias de sus acciones ante las distintas audiencias y actores involucrados”⁷.

En cuanto a los beneficios de rendir cuentas, las ONG ecuatorianas consideran que: (1) es un gran aprendizaje de coherencia institucional; (2) facilita el trabajo de la ONG pues implica poner en orden los procedimientos, estructurar la información y mantener registros, tanto en la parte técnica como financiera; (3) visibiliza necesidades puntuales que permiten una optimización de recursos financieros y humanos; y (4) crea confianza en los cooperantes, lo que permite captar fondos para sostener el trabajo que realizan.

Legitimidad y confianza pública

A partir de los años noventa, el nivel de credibilidad de las ONG ecuatorianas ha disminuido, la población comenzó a cuestionar si los años de trabajo en distintas áreas de acción han producido los cambios esperados, además no ha sido fácil para

⁷ Arias, Alicia (2011) op. cit.: 28.

las ONG visibilizar estos cambios. En el 2006, el estudio elaborado por Fundación Esquel y Cívicus revelaba que,

“la sociedad civil sufre, al igual que casi todas las demás instituciones de esta sociedad, de los serios problemas de falta de confianza que afecta al tejido social ecuatoriano. A pesar de ello, la desconfianza y suspicacia del público es significativamente menor hacia las OSC que hacia el Estado y las empresas. A pesar de estas limitaciones, la población y los interesados directos tienden a pensar que las OSC son algo más eficaces y eficientes que el Estado en satisfacer necesidades sociales importantes”⁶.

Actualmente, la situación presenta algunas variaciones de vital importancia que influyen directamente en la legitimidad, credibilidad y confianza de la ciudadanía hacia las ONG. El 60% de los entrevistados en el estudio elaborado por CEDA, coinciden con que la sociedad civil, específicamente las ONG, no están obligadas a ganar legitimidad. Sin embargo, el contexto político actual les obliga a empezar a trabajar en este sentido pues el gobierno ha manifestado en múltiples ocasiones su disgusto con el sector.

Las ONG ecuatorianas son conscientes de que la eficiencia, eficacia y consecuencia en la actuación son criterios esenciales de legitimidad, esto implica la existencia de mecanismos de rendición de cuentas de las actuaciones llevadas a cabo con la finalidad de mostrar sus resultados ante múltiples actores. Uno de los hallazgos más valiosos de la investigación constituye el hecho de verificar que las organizaciones se encuentran desarrollando mecanismos innovadores para ser más transparentes y rendir cuentas. Sin embargo, las ONG son muy diversas y presentan distintos niveles de desarrollo, por lo que no todas utilizan los mismos mecanismos, pero se puede apreciar una constante búsqueda de mejora continua con base en el análisis de la realidad que enfrentan.

Además, se han detectado algunas *buenas prácticas de mecanismos de rendición de cuentas* que podrían replicarse en otras organizaciones conforme a su nivel de desarrollo. Lamentablemente, se trata de esfuerzos aislados que han sido poco compartidos, por lo que se deberían fomentar espacios para intercambiar experiencias e información sobre estos mecanismos. Es recomendable que las ONG ecuatorianas se fortalezcan internamente para aumentar la legitimidad, mostrando su experiencia, su capacidad de trabajo conjunto y la efectividad de sus resultados para producir los cambios propuestos.

⁶ Bustamante, F.; Andreeti, A. y Durán, L. (2006) *La sociedad civil en el Ecuador: Una sociedad civil eficaz más allá de sus debilidades* (Quito: Fundación Esquel, Cívicus y Alianza Mundial para la Participación Ciudadana).

Otro aspecto importante constituye la necesidad de que las ONG tomen conciencia de que madurar institucionalmente implica vencer la cultura del *éxito*, que involucra rendir cuentas solo sobre los buenos resultados, minimizando errores u obstáculos. Esta actitud hace que las organizaciones pierdan la oportunidad de aprendizaje institucional que supone encontrar estrategias innovadoras para superar situaciones complicadas.

Por lo tanto, la transparencia y la rendición de cuentas pueden mejorar el posicionamiento de las ONG con la sociedad civil y, mejorar también el entendimiento del conjunto de estas organizaciones con el Estado para lograr mejores procesos de encuentro y de confianza entre estos actores. Tanto el fortalecimiento interno de las ONG como la visibilización del aporte de estas organizaciones pueden evidenciar el hecho de que para lograr los cambios propuestos, el gobierno debe trabajar conjuntamente con las organizaciones de la sociedad civil.

Principales resultados sobre la transparencia y rendición de cuentas en las ONG ecuatorianas

Además de los resultados mencionados anteriormente, en el estudio Situación de la Transparencia y Rendición de Cuentas de las Organizaciones No Gubernamentales del Ecuador, existen algunos hallazgos interesantes que se convierten en elementos fundamentales al momento de analizar este tema en el Ecuador:

- Los resultados demuestran que hay un gran número de ONG que tienen muy poca conciencia de que existe una crisis en la cultura organizacional y que, por lo tanto, se requiere de un esfuerzo en su fortalecimiento interno que corresponda a lo que demandan de las organizaciones e instituciones externas para generar confianza mutua
- La eficacia y la consecuencia en la actuación son criterios esenciales de legitimidad de las ONG. Esto implica la existencia de mecanismos de rendición de cuentas de las acciones llevadas a cabo con la finalidad de mostrar sus resultados ante múltiples actores.
- No hay información oficial que consolide datos provenientes de las organizaciones a nivel nacional, esto hace que los demás sectores reaccionen y tomen decisiones con base en percepciones o experiencias específicas que no reflejan la situación real del sector.
- A pesar de que todas las ONG manifiestan que los beneficiarios son los actores principales a quienes debe dirigirse la rendición de cuentas, muy pocos llevan a

la práctica esta prioridad. Esto implica trabajar en el desarrollo de mecanismos efectivos que generen vínculos genuinos con los beneficiarios, donde se los valore como verdaderos socios de los proyectos e iniciativas.

- El contenido de la rendición de cuentas necesita ser definido antes de empezar con los distintos proyectos o iniciativas, de manera que desde el inicio se consideren todos los aspectos necesarios para medir y evaluar las actividades y resultados. Esto dotaría de eficiencia a la rendición de cuentas, evitando que se convierta en una formalidad. Para lograr este objetivo, las organizaciones deben mejorar su capacidad de negociación frente a los cooperantes, introduciendo prácticas innovadoras que mejoren la calidad de la rendición de cuentas. Por su parte, los cooperantes han manifestado su interés y apoyo a este tipo de acciones.
- El tratamiento de la información es extremadamente importante; cada ONG debería dotarse de mecanismos de información hacia dentro que mejoren la gestión y hacia afuera que permitan evidenciar no solamente los resultados, sino la manera en que se lograron estos resultados. Una idea que podría llevarse a la práctica es la creación de una alianza entre organizaciones del mismo sector que permita recoger información relevante del área específica que pueda ser de utilidad para las actividades de todo el sector.
- Las ONG tienen poco conocimiento sobre mecanismos para medir el impacto de los proyectos e iniciativas. Pocas tienen conciencia sobre la idea de que el impacto no necesariamente se mide en números pero sí hay que explicarlo de alguna manera, analizar las consecuencias, plantear líneas de base y hacer un seguimiento para ver qué ha sucedido después del proyecto.
- Entre las organizaciones ecuatorianas existe la capacidad necesaria para desarrollar prácticas de fortalecimiento institucional en las que se considere primordialmente el tema de transparencia y rendición de cuentas. Es fundamental organizar un plan de acción conjunto en el que se determinen actividades para cada organización, según su grado de desarrollo organizacional. La idea consiste en simplificar los procesos de rendición de cuentas y armar una serie de instrumentos acordes al tipo de proceso y ONG en la que se va a implementar. Posteriormente, se debe trabajar en el interior de cada organización para organizar la información, lo que ayudará al reporte y difusión.
- Se recomienda a los cooperantes promover el trabajo en red para la rendición de cuentas colectivas. A pesar de que es difícil que un cooperante financie a una ONG para que fortalezca su sistema de transparencia, es más fácil que lo haga con una red que pueda multiplicar estos esfuerzos.

Rendición de cuentas y marco legal para las ONG ecuatorianas

En diversos países la estructura del marco legal para las ONG ha presentado dificultades en el funcionamiento de las mismas y específicamente en la aplicación de la rendición de cuentas. Las regulaciones han producido efectos contrarios a los deseados, pues el concepto de rendición de cuentas se ha visualizado más como un requisito que como un compromiso de las organizaciones hacia la ciudadanía y que, además, se convierte en un proceso enriquecedor para ellas mismas.

El marco jurídico en el Ecuador respecto a las ONG está fundamentado en el derecho de asociación, expresión y debido proceso. Se encuentra regulado por el Código Civil y algunos reglamentos específicos. A partir del 2008, la regulación de las organizaciones de la sociedad civil ha experimentado una serie de cambios importantes que influyen directamente en el quehacer de las organizaciones y en sus relaciones con el gobierno. Sin embargo, el tema de transparencia y rendición de cuentas presenta muy pocos cambios normativos que impulsen a las organizaciones a desarrollarlos de forma técnica y efectiva.

En el referendo del 28 de septiembre del 2008, se aprobó la nueva Constitución Política del Ecuador, en la que se destaca la incorporación de numerosos mecanismos de participación ciudadana y protección de derechos. El artículo 96 reconoce expresamente que,

“todas las formas de organización de la sociedad como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos. Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas”⁹.

Las corporaciones y fundaciones se encuentran reguladas en el artículo 564 del Título XXX del Código Civil que, además, estipula que hay personas jurídicas que participan de uno y otro carácter (fundación y corporación). Asimismo, estas organizaciones se rigen por sus estatutos que tienen fuerza obligatoria.

El 28 de marzo del 2008, se expidió el Decreto No. 982¹⁰ que introduce importantes cambios en la gestión de las organizaciones de la sociedad civil en general. En

⁹ Constitución Política Del Ecuador, 2008, art. 96.

¹⁰ Reglamento que modifica los decretos 610 y 3054. Decreto 982: Reformas 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.

cuanto a las corporaciones se establece el mínimo de cinco miembros y se las clasifica de la siguiente manera¹¹:

- Son corporaciones de primer grado aquellas que agrupan a personas naturales con un mínimo de cinco miembros con un fin delimitado, tales como: asociaciones, clubes, comités, colegios profesionales y centros.
- Son corporaciones de segundo grado aquellas que agrupan a las de primer grado o personas jurídicas, como las federaciones y cámaras.
- Son corporaciones de tercer grado aquellas que agrupan a las de segundo grado como confederaciones, uniones nacionales u organizaciones similares.

Adicionalmente, este Decreto introdujo ciertos cambios de carácter restrictivo y discrecional que limitan la libertad de asociación, expresión y debido proceso, claves para el funcionamiento de un sistema democrático. El Decreto expande las razones aceptables para disolver una ONG, aumentando enormemente la discrecionalidad de funcionarios del gobierno para realizar esta actividad. Más aún, se eliminan las mínimas limitaciones existentes sobre los tipos de información que los ministerios del gobierno pueden exigir de las ONG legalmente registradas. Además, se imponen restricciones financieras para que las organizaciones puedan obtener personería jurídica.

Sumado a lo anterior, el Decreto dispone la creación del Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil (RUOSC), que consiste en una base de datos pública, donde consta la información de estas organizaciones: detalle de la población atendida, cobertura geográfica, costos de sus actividades, fuentes de financiamiento, perfil profesional de sus directivos, indicadores de eficiencia, eficacia y calidad, y la designación del titular de la auditoría.

Esta iniciativa puede resultar positiva, pero, en la práctica existen muchas dificultades operativas para el registro, que han motivado continuas ampliaciones de plazo. Conforme con lo establecido en el mismo documento, la información recopilada tendrá que estar disponible para el público en la página Web.

Actualmente, las estadísticas del RUOSC muestran que existen 50.236 OSC, encontrándose la mayoría en las provincias de Pichincha (10.108), Guayas (8.324) y Manabí (4.162)¹². Sin embargo, según conversaciones mantenidas con funcionarios de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, hasta la fecha, se han inscrito aproximadamente unas 400 OSC.

¹¹ Decreto 982. 28 de marzo de 2008. Art. 1.

¹² Datos presentados al 10 de enero de 2011 y obtenidos de la página Web de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana: www.sociedadcivil.gov.ec.

Las regulaciones enunciadas han creado una gran preocupación en el sector de ONG y algunas organizaciones han emprendido demandas por inconstitucionalidad. Por otro lado, Grupo FARO, junto a otras OSC, decidieron impulsar la creación de un Colectivo de Organizaciones de la Sociedad Civil en el Ecuador, con el propósito de promover un diálogo entre las OSC y el Estado ecuatoriano para, con un espíritu constructivo, no sólo presentar preocupaciones sobre la normatividad vigente, sino también propuestas para mejorarla¹³.

Este Colectivo se propone alcanzar una agenda más amplia que permita fortalecer y mejorar los vínculos Estado-Ciudadanía y que contribuya a mejorar los impactos y capacidades institucionales, humanas y financieras de las OSC, así como las capacidades del Estado para apoyar el florecimiento de sociedad civil¹⁴. El Colectivo está conformado por 113 OSC en cuatro provincias del país. Dentro del proceso de consolidación de este colectivo se espera ir incorporando un mayor número de OSC a nivel nacional.

Además, el Colectivo se propone jugar un rol clave en el fortalecimiento del sector de las OSC en Ecuador para profundizar la democracia promoviendo una ciudadanía más activa y propositiva. Dentro del proceso de fortalecimiento de este Colectivo las organizaciones se encuentran trabajando en tres áreas específicas: 1) incidencia en el marco regulatorio para las OSC; 2) promoción de la transparencia y rendición de cuentas de las OSC; y 3) fortalecimiento del Colectivo de OSC, lo que incluye una estrategia de comunicación interna y externa.

El 1 de diciembre de 2010, la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana presentó a las organizaciones de la sociedad civil un proyecto de *Reglamento de Personas Jurídicas de Derecho Privado con Finalidad Social y sin Fines de Lucro*. Ante esta situación, las organizaciones solicitaron a esta institución la apertura de un espacio de diálogo para intercambiar criterios sobre los contenidos de una normativa que impulse el fortalecimiento de la ciudadanía y de las OSC del país.

El proceso de diálogo entre la Secretaría de Pueblos y las OSC tuvo un inicio positivo, pues muchas OSC participaron activamente aportando criterios jurídicos y prácticos a ser considerados dentro de la normativa. Sin embargo, como resultado de este proceso la respuesta de la Secretaría no fue considerar estos aportes para su incorporación al proyecto de reglamento mencionado sino únicamente se comprometió a remitir las observaciones y aportes de las OSC a la Asesoría Jurídica de la Presidencia de la República para que las considere en la elaboración final del

¹³ Documento "Aportes Ciudadanos para las Regulaciones de la Sociedad Civil del Ecuador", septiembre 2009.

¹⁴ *Ibid.* Este documento fue presentado a distintas autoridades gubernamentales por 113 OSC en respuesta al Decreto 982.

Reglamento. Ante este hecho, varias OSC y Redes de ONG hicieron un manifiesto público que fue publicado en los dos principales periódicos del país con la finalidad de que el gobierno y los demás sectores comprendan sus preocupaciones y conozcan su apoyo al fomento de la transparencia y rendición de cuentas de las OSC.

Los principales lineamientos expuestos se resumieron en cuatro principios fundamentales:

1. La necesidad de coherencia con la naturaleza de las OSC como organizaciones privadas, sin fines de lucro y con finalidad pública.
2. El fomento a la transparencia y rendición de cuentas tanto individual como colectiva, que fomenten procesos de autorregulación.
3. El respeto a los principios y derechos constitucionales y los expresados en los tratados internacionales.
4. El deber del Estado de proteger y fomentar el desarrollo de la sociedad civil.

Estos hechos confirman la preocupación que presentaron el 80% de los entrevistados en el estudio de CEDA, respecto al hecho de que hay un déficit de confianza entre el gobierno y las ONG, puesto que el gobierno las mira únicamente como un sector que debe ser regulado, sin apreciar su experiencia de trabajo en áreas que muchas veces estuvieron relegadas por los gobiernos. Estos acontecimientos afectan directamente los procesos de gestión, tanto del gobierno como de las organizaciones, generándose una relación muy tensa entre ambos sectores, lo que impide coordinar esfuerzos y maximizar resultados conjuntos.

Otro problema importante consiste en que no se ha podido identificar en el gobierno un interlocutor ágil, eficiente y que comprenda la realidad del trabajo de las ONG. El 80% de los entrevistados manifestó que a pesar de que muchas organizaciones desean cumplir con los requisitos solicitados por las instituciones públicas, el trámite es tremendamente confuso y demora más del tiempo determinado en las normas legales. Además, la rendición de cuentas es complicada, pues no hay una retroalimentación sobre los informes que las ONG entregan al Gobierno, lo que los convierte en un simple requisito cuya calidad y resultados carecen de importancia.

Por otro lado, aunque existe una serie de instituciones públicas que podrían facilitar la interacción de las ONG y el gobierno, estas instituciones actúan en forma dispersa y contradictoria, poniendo en duda su credibilidad y eficacia para esta labor. Los resultados de la investigación demuestran que las organizaciones no tienen claro a qué institución acudir para coordinar acciones. En el estudio mencionado se pudo constatar que el Consejo de Participación Ciudadana es

percibido como una forma de institucionalización de la participación por parte del gobierno y esto dificulta su relación con las ONG. Sin embargo, es importante recalcar que el Consejo se encuentra organizando internamente y tiene entre sus planes el trabajo en el desarrollo de capacidades para la transparencia y rendición de cuentas, lo que en un futuro podría ser beneficioso para las organizaciones.

Respecto a la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, el 100% de los entrevistados para el estudio manifestaron no comprender con claridad su rol, pues parece ser concebida más para fortalecer el movimiento político del gobierno que para fortalecer a la ciudadanía. El RUOSC ha levantado cierta expectativa, pero las dificultades para realizar este registro ponen en duda la certeza de sus resultados.

En conclusión en la relación entre el Estado y las ONG, es necesario ampliar la idea de transparencia como el simple hecho de entregar *información obligatoria* para pasar a la idea de la transparencia como un valor que nos impulsa a actuar de forma diferente, generando acuerdos entre el Estado, las ONG e, inclusive, con la empresa privada, para implementar estándares de transparencia y medición de impactos que se traduzcan en políticas públicas que puedan llevarse a la práctica.

A pesar de toda la situación expuesta, en los distintos talleres y entrevistas realizados para el estudio sobre transparencia en las ONG se pudo evidenciar que los representantes de las ONG están dispuestos a dialogar con el sector gubernamental para llegar a acuerdos que permitan que ambos sectores trabajen coordinada y conjuntamente. Dentro de este objetivo resulta relevante considerar que el 50% de los entrevistados cree que la rendición de cuentas puede mejorar la confianza entre el Gobierno y las organizaciones, lo que garantizaría una mejor disposición al diálogo.

La rendición de cuentas colectiva como una estrategia primordial para el diálogo con el Estado

Es importante plantear que la transparencia es un objetivo que debe buscarse tanto a nivel individual, como organización, como a nivel colectivo, es decir, como el sector de organizaciones. Las ONG parecen estar de acuerdo en esta necesidad, pero se les dificulta implementar mecanismos en este sentido, además han sido muy insipientes las experiencias de *rendir cuentas colectivamente*.

Las prácticas de rendición de cuentas colectivas son efectivas para reunir a grupos de involucrados, a menudo, dispersos y fragmentados, para crear soluciones sostenibles a los conflictos. Estas prácticas pueden ser el medio por el cual todo el sector de organizaciones de la sociedad civil puede planificar, ejecutar, vigilar,

evaluar y aprender cómo resolver los importantes problemas por los cuales trabajan, desde la reducción de la pobreza, el combate a las enfermedades, y la degradación del medio ambiente, entre otros.

En este sentido, las ONG ecuatorianas han comenzado a debatir la importancia de rendir cuentas colectivamente. Algunas de las ventajas señaladas por estas organizaciones son:

- Es una *búsqueda del bien común*, dejar de verse únicamente como organización y ver que tu organización es un medio *para conseguir objetivos colectivos*.
- Es beneficiosa para que la gente *conozca cómo trabajan las ONG para lograr los cambios que proponen*.
- Es importante para *informar* a los actores involucrados y a la sociedad en general, sobre los resultados e impactos obtenidos.
- Rendir cuentas *evita malas interpretaciones* y permite luchar contra la corrupción.
- Aumenta y mantiene *la credibilidad y la confianza pública*.
- Los *beneficios de rendir cuentas son extensivos para todos los actores involucrados*: beneficiarios, socios, gobierno, cooperantes y la sociedad civil en general.

Como podemos observar, las ONG ecuatorianas son conscientes de que la transparencia y la rendición de cuentas implican un concepto mucho más amplio, con múltiples facetas que involucran desde nuevas decisiones y capacidades institucionales, voluntad política y disposición a ser interpelados por otros, hasta la existencia de un ambiente propicio que garantice una normativa equilibrada para la rendición de cuentas. Por lo tanto, resulta urgente y prioritario que el debate sobre este tema se torne visible y sistemático y enmarque a todos los sectores de la sociedad, incluyendo ONG y sus beneficiarios, así como al Estado, la empresa privada y la cooperación internacional, para trabajar en conjunto en la creación de todas esas condiciones que colaboren con la transparencia y la rendición social de cuentas en las organizaciones de la sociedad civil.

Por otro lado, es importante mencionar que el proceso de implementación de prácticas de transparencia y rendición social de cuentas pone de manifiesto la necesidad de construir espacios de confianza y colaboración entre las ONG que trabajan en diversos sectores. En este sentido, y siendo coherentes con la exigencia

realizada por las ONG de incrementar la transparencia de las instituciones públicas, el Colectivo de OSC del Ecuador se encuentra trabajando en un proceso de autorregulación definiendo estándares de información que permitan implementar un proceso de rendición social de cuentas, que no incluya únicamente los fondos y recursos que las organizaciones manejan, sino también el cumplimiento de las actividades propuestas y los resultados e impactos de las mismas.

Este proceso pretende:

- Establecer un proceso colectivo de recolección de información que permita visibilizar al sector para realizar un primer ejercicio de rendición colectiva de cuentas en varias ciudades del Ecuador.
- Incentivar un proceso de rendición individual y social de cuentas. Para lograr este objetivo el "Colectivo de OSC del Ecuador" ha comenzado a trabajar en la elaboración de parámetros mínimos para la rendición de cuentas individual y colectiva.
- Promover planes de mejoramiento de las OSC. Para reafirmar el papel de las OSC como una fuerza de cambio y diálogo, mediante el fomento de una democracia participativa.
- Fortalecer la conformación de un colectivo de OSC comprometidas con la transparencia, mediante un proceso nacional que articule todas las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas con el propósito de beneficiar a todo el sector. Esto implica actuar descentralizadamente y buscar mecanismos ágiles de trabajo colectivo que permitan sostener el proceso.
- Construir colectivamente un código de ética que permita definir principios del sector.
- Incidir en la normativa para que no se oriente únicamente hacia la regulación, sino que promueva la autorregulación.

Finalmente, considerando que la transparencia y la rendición de cuentas necesitan altos niveles de confianza entre las OSC y entre éstas y el resto de la sociedad (Estado, sector privado), es necesario crear estrategias provenientes de todo el sector de OSC para crear instancias de diálogo con el gobierno y las empresas, para llegar a acuerdos sobre el rol de cada uno de estos actores y el trabajo conjunto que pueden llegar a desarrollar. En este contexto, la rendición de cuentas puede mejorar la confianza entre el gobierno y las ONG, lo que garantizaría una mejor disposición al diálogo.

Lograr un sector más transparente es un proceso gradual y dinámico, afectado por factores externos e internos que requiere liderazgos en redes, sistemas y mecanismos efectivos, así como un claro compromiso ético. Esto permitirá la generación de una agenda más amplia que permita fortalecer y mejorar los vínculos Estado-Ciudadanía y que contribuya con el florecimiento de una sociedad civil transparente, autónoma, propositiva y comprometida con el bien público.

“La transparencia ha de ser un reto no solo individual de cada entidad, sino de carácter sectorial, donde el sector trabaja para generar vínculos sólidos con la sociedad, fortaleciendo la confianza social”¹⁵.

Bibliografía

- Arias, Alicia (2011) *Estudio sobre la situación de la Transparencia y Rendición de Cuentas en las Organizaciones no Gubernamentales del Ecuador* (Quito: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental CEDA): pg 19.
- Bustamante, F.; Andreeti, A. y Durán, L. (2006) *La sociedad civil en el Ecuador: Una sociedad civil eficaz más allá de sus debilidades* (Quito: Fundación Esquel, Civicus y Alianza Mundial para la Participación Ciudadana).
- Sorj Bernardo (2005) “Sociedad Civil y Relaciones Norte-Sur: ONG y Dependencia”, Working Paper 1 (Centro Edelstein de Investigaciones Sociales) Noviembre.
- Valls, N. (2009) *La Transparencia y Rendición de Cuentas: La hora de la acción*. Ponencia Marco, II Encuentro Iberoamericano sobre Transparencia en el Tercer Sector.
- Valls, N.; Pau y V., López, S. (2008) *La transparencia y la rendición de cuentas en el tercer sector. Reflexión y autodiagnóstico* (Observatorio del Tercer Sector).

¹⁵ V Foro del Tercer Sector, “Transparencia y Rendición de Cuentas en el Tercer Sector”, Resultados de las evaluaciones del V Foro, Valencia –España, octubre 2008.