



MARCOS NORMATIVOS PARA LA
TRANSPARENCIA DE
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD
CIVIL
EN AMÉRICA LATINA

2011



Con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)



MARCOS NORMATIVOS PARA LA TRANSPARENCIA DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN AMÉRICA LATINA

Una lectura transversal a las normativas de seis países latinoamericanos sobre la transparencia y la rendición de cuentas de las OSC¹



Argentina - Colombia – Ecuador – Perú – República Dominicana -
Uruguay
Marzo 2012

¹ Este informe fue preparado por Rubén Fernández Andrade, miembro de la Junta Directiva de Corporación Región de Medellín por solicitud de la Iniciativa Regional de la Sociedad Civil - Rendir Cuentas y comentado por Rosa Inés Ospina y Anabel Cruz, co-directoras de Rendir Cuentas, como parte de los compromisos adquiridos en el marco de una cooperación técnica no reembolsable financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo BID

CONTENIDO

1. Presentación	1
2. Hallazgos y recomendaciones	3
2.1 Relaciones Estado – Sociedad Civil	3
2.2 Acceso a fondos públicos	8
2.3 Normativa para la transparencia y la rendición de cuentas	11
3. Cuestiones críticas emergentes	17
4. Referencia del material elaborado	19

1. PRESENTACIÓN

El propósito de este trabajo ha sido identificar dónde se encuentran los principales obstáculos o factores impulsores de las prácticas de transparencia y rendición pública de cuentas de las OSC en los marcos constitucionales, legales o normativos de 6 países de la región latinoamericana en los cuales hace presencia la *Iniciativa Regional de la Sociedad Civil: Rendir Cuentas*, a fin de establecer de manera comparada campos a ser fortalecidos o modificados en esos marcos.²

Las conclusiones que se presentan a continuación son resultado de la mirada transversal a los 6 trabajos realizados por redes y organizaciones de la sociedad civil en 6 países de la región para Rendir Cuentas (ver: <http://rendircuentas.org/>) – los cuales, si bien se reseñan al final, pueden ser consultados en su totalidad en este mismo sitio-, y que se complementan tanto con los resultados de las consultas a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) de América Latina realizadas en el marco de los debates generados por el Foro Abierto sobre la Efectividad de las OSC como actoras del desarrollo (ver: <http://www.cso-effectiveness.org/>) como con algunos otros estudios del Movimiento Mundial por la Democracia.

Los hallazgos y recomendaciones se agrupan en 4 temáticas: las relaciones Estado – Sociedad civil, el acceso a fondos públicos, la normativa para la transparencia propiamente dicha y algunas cuestiones críticas emergentes.

La constatación central del estudio regional adelantado en el marco de Rendir Cuentas puede sintetizarse en las siguientes tres proposiciones: 1) en la región sin excepciones, los marcos constitucionales son garantistas de los derechos y libertades de pensamiento, expresión y asociación; esto, que es un valor que debe preservarse, es claramente insuficiente desde una perspectiva de fortalecimiento del sector. 2) Bajo este mismo manto constitucional las legislaciones difieren mucho de país a país y se pueden agrupar en 3 ten-

² Este material está basado en el reporte final del encargo hecho por la Red Rendir Cuentas, a través de la Confederación Colombiana de ONG, a Rubén Fernández de la Corporación Región de Medellín - y que consistió en 3 tipos de actividad: a) la construcción de unos términos de referencia para la elaboración de 6 estudios nacionales sobre normativa y marcos regulatorios, para orientar el trabajo de los socios nacionales de Rendir Cuentas; b) el seguimiento y comentario a los primeros borradores de los 6 informes entregados por los socios; y c) una lectura transversal final de los trabajos así realizados por cada país y enriquecida por la amplia experiencia de Fernández, la cual se presenta en este documento.

dencias: normatividad amigable, normatividad insuficiente y normatividad hostil. 3) En cualquier caso, la voluntad política de los gobernantes es el factor definitivo, o bien para implementar con la debida celeridad la normatividad amigable o para no convertir los recursos legales existentes en armas en contra de las OSC que no hagan parte de la esfera de simpatías del gobierno de turno.

Las organizaciones fundadoras de Rendir Cuentas trabajan sobre el convencimiento de que la práctica de los más altos estándares de transparencia y rendición pública de cuentas de las OSC es, en primer lugar, un deber ético congruente con lo que son y hacen estas organizaciones; así ha quedado explícitamente planteado por ejemplo en los Principios de Estambul. Pero es también un claro mecanismo de fortalecimiento del sector que, cuando se realiza de manera genuina, redunde en su visibilidad, su credibilidad y su legitimidad para impactar la agenda pública de la sociedad. Por esta razón, la indagación en los marcos normativos que aquí se reseña, es un esfuerzo más en la dirección de crear lo que el Foro Abierto ha llamado un “marco habilitante” (“*enabling environment*”) para el trabajo de las OSC, que contribuya a hacerlas actores más efectivos en la construcción de sociedades más justas y democráticas.

Quinto Principio de Estambul:

Practicar la transparencia y la rendición de cuentas:

Las OSC son efectivas como actoras del desarrollo cuando... demuestran un compromiso institucional sostenido con la transparencia, la rendición de cuentas a múltiples actores, y la integridad en su funcionamiento interno.

2. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

2.1 RELACIONES ESTADO – SOCIEDAD CIVIL

Es generalizado en la región el hecho de que hay reconocimiento y protección constitucional para los derechos de libre asociación, pensamiento y opinión. Esto, que pareciera un mero formalismo jurídico, podemos ver que no lo es si miramos países en otras regiones del mundo o en la misma región latinoamericana unas pocas décadas atrás, en donde los marcos jurídicos estaban hechos precisamente para entorpecer la organización social y perseguir a sus dirigentes. Es importante pues, partir del reconocimiento de que es un tremendo avance democrático que en todos los países estudiados, las libertades mencionadas tengan rango constitucional.

En algunos casos la normativa específica sobre OSC, o sobre entidades sin fines de lucro que es el nominativo más generalizado para este tipo de organizaciones y que se encuentra en los códigos civiles, es bastante antigua y obsoleta; el siguiente ejemplo es elocuente: *“Las normas establecidas en el Código Civil Ecuatoriano se encuentran vigentes desde 1861 y su aplicación se ha venido regulando mediante distintos Decretos Ejecutivos”*. Sin embargo, sobre este marco es verificable que existe en la región una verdadera ola normativa sobre el sector social y sus organizaciones o sobre campos que le son muy cercanos o sensibles para su actividad como la participación ciudadana, el combate a la corrupción, el acceso a información pública y la rendición de cuentas y la transparencia relacionada con recursos públicos.

Sin embargo la situación de las relaciones Estado – Organizaciones de la Sociedad Civil no es igual en todas partes. Sobre la base del manto constitucional protector se han desarrollado leyes y normativas que no siempre son fieles al precepto superior contenido en las Constituciones Políticas. En los talleres con OSC realizados por el Foro Abierto, se ubicaron como grandes tendencias lo que sucede en 3 tipos de países:

1) Marcos amigables – problemas con la implementación:

Se trata de un grupo de países que cuentan con normativas favorables a la organización social y su desempeño, pero en todos ellos se destacan a renglón seguido problemas con la implementación en la realidad de dicha nor-

mativa, es decir, en la voluntad política para ponerlas en práctica. Allí se ubicaron Uruguay, República Dominicana, Brasil, Chile y México. Retomando textualmente lo que ocurre en República Dominicana se entiende perfectamente de que se trata la situación: *“el país dispone de leyes con estándares internacionales, pero las dificultades se presentan en su aplicación”*.

2) Ausencia de política clara.

Esta situación tiene como implicación que la relación con las organizaciones sociales queda bajo las orientaciones personales de cada funcionario o funcionaria; así, en algunos de estos países es común encontrar que en un ministerio se da un tratamiento de verdaderas aliadas a las OSC, mientras que en el ministerio vecino se las considera poco menos que enemigas. Se ubicaron aquí Argentina y Ecuador.

3) Normativas hostiles.

Y en dos países, las OSC convocadas consideraron que se encontraban ante normativas hostiles y más específicamente ante un comportamiento sistemático del régimen político que considera enemigas y persigue a las organizaciones que no actúan en sintonía con sus orientaciones políticas. Son ellos Venezuela y Nicaragua.

Algunos hitos normativos sobre este campo destacados en los informes nacionales, que se desprenden de los informes por país y otras fuentes que ilustran lo anterior, son los que siguen:

República Dominicana

- Bajo el reconocimiento constitucional del derecho de organización, las OSC están reguladas específicamente por una nueva ley de 2005 (Ley 122). Es una buena ley, con un espíritu promotor y amigable con las organizaciones, pero su reglamentación por parte del Poder Ejecutivo y por tanto su puesta en marcha tardó más de 5 años.
- Se crea a partir de la Ley un espacio institucional novedoso: “Centro Nacional para el Fomento y Promoción de las Asociaciones sin fines de lucro”, pero aquí también se demoran más de 5 años para su reglamentación.³

Colombia

- En 1991 se produce la promulgación de la Nueva Constitución Política. Significa un refuerzo histórico del Estado de Derecho. Se habla en ella

³ La creación y orientación de este centro es uno de los hitos más interesantes que hemos ubicado en el período reciente; se recomienda una mirada detenida sobre esta experiencia en el informe-país respectivo.

de las OSC como “Instituciones de utilidad común”. Otorga al Presidente de la República la función de la suprema inspección y control de todo tipo de organizaciones civiles y políticas. Luego vía leyes o decretos, se ha delegado esta función en autoridades territoriales.

- Las OSC se clasifican en tres grupos: fundaciones, corporaciones y asociaciones. Formalmente existen diferencias entre ellas pero en la vida real se confunden las figuras jurídicas y se utilizan de manera indistinta.
- No existe ley especial de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro. Su regulación se encuentra en el Código Civil. En el plano de la salud, existe la ley 100 de 1993 que en un capítulo se refiere al Sistema General de Seguridad Social en Salud y allí hay reglamentación específica sobre cómo participa las OSC.
- Inscripción o registro: se hacen ante las Cámara de Comercio de la jurisdicción, o ante organismo competente según Decreto 2150 de 1995.

Ecuador

- Las OSC están reguladas en el Código Civil.
- Se dividen en dos grandes grupos: Corporaciones y fundaciones
- En el 2008 se producen cambios en la normativa y especialmente la aprobación de la Nueva Constitución Política. Preserva el derecho de asociación y crea nuevos mecanismos de participación ciudadana.
- Pero vía decretos del Ejecutivo (982, 2008) se amplían “razones aceptables” para disolver una OSC.
- 2010: Proyecto de Reglamento: Se eleva el patrimonio mínimo para fundar una organización y se crea la figura de la “depuración permanente” que le confiere atribuciones preocupantes al Poder Ejecutivo para hostigar a organizaciones que no sean de su simpatía.

Argentina

- Reconocimiento constitucional para los derechos de asociación y expresión.
- Las OSC se clasifican en asociaciones y fundaciones. Para las primeras, rige el Código Civil, las segundas tienen normatividad propia.
- Falta de legislación sobre asociaciones civiles.
- 2010: Reglamentada la Ley de Voluntariado (aprobada en 2004)

Perú

- Hay garantía constitucional, reglamentada en el Código Civil.
- Desde 1955 se expide el reglamento del Consejo de Supervigilancia de fundaciones.
- Existe un “Registro de Personas Jurídicas” de carácter territorial.

- 2002: Nueva legislación para superar el período autoritario. Creación de Agencia Peruana de Cooperación, a la que posteriormente (2006) se le entregan funciones de supervisión y control. Durante el período del Presidente Toledo se percibe una tónica de promoción de las organizaciones. Con el Presidente García se inaugura el “plan anual de fiscalización” que ha sido usado en algunos casos como herramienta coercitiva y de hostigamiento a algunas organizaciones críticas del gobierno.
- Hasta hace poco, imperó en la práctica un principio de desconfianza mutua: Estado-Sociedad civil.

Uruguay

- Existe garantía constitucional para el derecho de asociación. *“En el Derecho Nacional, la concepción tradicional que inspiró su regulación legal es el respeto a la autonomía dentro de ciertos criterios de legitimidad como ser fundamentalmente el fin u objetivo social legítimo”*.
- Durante mucho tiempo se funcionó con una ley aprobada bajo la dictadura (1980). Actualmente la ley vigente se aprobó en marzo de 1985. Existe una ley especial para las fundaciones.

Honduras (tomado de información de prensa⁴)

- 2011: Ley Especial de Fomento para las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo. Hay críticas a su enfoque desde algunos sectores sociales (Grupo de Sociedad Civil) que ven allí una amenaza a su autonomía. Otros sectores tienen una perspectiva distinta frente a la Ley, tal como parece traslucir en la siguiente nota: *“Representantes de la federación de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo de Honduras FOPRIDE, realizaron una alianza con diferentes instituciones privadas del país, para socializar a nivel nacional la reciente aprobada ley que regulara a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en Honduras” (Informe de Prensa, consultado Agosto 5 de 2011 en la página Web de Rendir Cuentas)*.

Chile⁵

- Las personas jurídicas sin fines de lucro están reguladas en el Código Civil.
- Existe un reglamento sobre concesión de personalidad jurídica (2004)

⁴ Escrito y publicado por Grupo de Sociedad Civil, Junio 8 de 2011.

⁵ Tomado de De Ferrari, 2010

- Existe una ley recién aprobada en proceso de promulgación sobre “Asociaciones Civiles y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”.

Brasil

- Viene en marcha una discusión con el nuevo gobierno acerca de un marco normativo adecuado para el sector de las organizaciones sociales y hay varias señales desde la Presidencia de la República misma, en el sentido de incorporar el fortalecimiento de organizaciones sociales, como un propósito político explícito del Estado Brasileiro.

De conjunto puede concluirse que las relaciones entre Estado y sociedad civil en América Latina se encuentran reguladas bajo mantos constitucionales adecuados; la región ha superado una época, propia del autoritarismo de Estado en donde la oposición o la libertad misma de asociación estaban severamente limitadas. Hoy todas las constituciones políticas de los países de la región, reconocen los derechos de asociación, libre pensamiento y expresión.

El problema con la normativa se encuentran sin embargo en dos campos: en primer lugar, en leyes que, en algunos países, pretenden establecer controles excesivos o dan al Poder Ejecutivo prerrogativas para inmiscuirse o castigar la opinión independiente de las organizaciones, estableciendo condiciones más exigentes de lo razonable para la consecución de personerías o permisos de funcionamiento. Y de otro lado en la obsolescencia o inadecuación de algunas leyes; una conclusión uruguaya en este sentido puede generalizarse a la región: *“Partimos entonces del problema de la inadecuación normativa actual con las necesidades del sector. Inadecuación reflejada en cuanto a no poder constituir una forma social y políticamente consensuada de establecer parámetros de actuación que permitan conjugar la necesaria libertad y autonomía que deben tener estas asociaciones para realizar sus fines institucionales y el control ciudadano para cuando ellas ejecutan servicios públicos o de interés público y manifiestan ejercer representatividad de ciertos sectores o colectivos sociales.”*

Y claramente, los principales retos se ubican en el plano político. Se ve con preocupación como desde las jefaturas de los estados de varios países de la región, crece una acción intimidatoria y persecutoria contra OSC que demuestren carácter independiente y voz crítica. Aquí radica quizás una de las principales amenazas para la vida y la acción de las OSC.

2.2 ACCESO A FONDOS PÚBLICOS

Un asunto crítico para la vida de las organizaciones de la región está referido al acceso a fondos públicos. En este campo es difícil hacer generalizaciones pues la experiencia es bien diversa incluso al interior de cada país. Esta amplia variedad incluye la experiencia de organizaciones que desde siempre han sido contratistas del Estado y existen gracias a esa fuente de recursos; otras que acuden a fondos estatales de manera ocasional y esta fuente es sólo una parte de su torta de ingresos; y están también aquellas que por distintas razones no reciben, o se abstienen de recibir recursos públicos nacionales y sólo perciben ingresos de organizaciones foráneas o de la Cooperación Internacional al desarrollo pública y privada.

Este tema está atravesado en la actualidad por varias circunstancias que requieren acción y tratamiento público por parte de gremios y redes del sector. La primera es la clara tendencia de retiro de la Cooperación Internacional de la región, con el argumento de que todos estos países, con la excepción de Haití, pertenecen al rango de “países de renta media”.⁶ No es del caso en este texto controvertir esta situación, pero lo que implica en concreto es que centenares de organizaciones que han jugado papeles importantes y a veces determinantes en los procesos de democratización en sus países, ven seriamente amenazada su subsistencia.⁷

El segundo asunto, tal como es mencionado en varias de las consultas a OSC de la región en el marco del Foro Abierto, es que se usan los recursos públicos para silenciar la voz independiente y crítica de las organizaciones o, mejor aún, se crea un segmento de organizaciones “financiables” con recursos públicos que son las que pertenecen a la esfera de simpatizantes del gobierno de turno.

Una tercera circunstancia está referida a la naturaleza de la competitividad con que se accede a muchos de los recursos públicos actualmente disponibles. Esto, que idealmente podría ser un factor saludable de estímulo al asociacionismo o de premio a las mejores prácticas, se ve seriamente cuestionado por criterios como que el factor crítico de adjudicación de mu-

⁶ Al respecto, en los mensajes de las OSC latinoamericanas al 4 Foro de Alto Nivel en Busan, se decía lo siguiente: “Desde ALC, se destaca la urgencia de diseñar mecanismos de **cooperación con países de renta media**. Su característica desigualdad hace que la cooperación tradicional ya no sea aconsejable pero de ninguna manera eso puede significar cero cooperación. Los avances de la región no se deben traducir en la ausencia de CID sino en una reorientación. Otra cooperación es posible y necesaria, que, entre otras cosas, aproveche el enorme acumulado de experiencias y conocimientos que se han desarrollado en la región.”

⁷ Para una mirada a esta polémica desde las OSC ver: Alop, the Reality of Aid. Mito y Realidad de la Ayuda Externa, América Latina al 2010, en <http://www.alop.org.mx/>

chos de esos recursos es el monto de la contrapartida, lo que significa favorecer claramente a quienes más recursos poseen que, tal como se constató en muchos países, implica para las organizaciones locales competir en total desventaja contra grandes ONG Internacionales, contra fundaciones empresariales e, incluso, contra agencias de las Naciones Unidas.

Y un cuarto asunto es que se viven en algunos países restricciones de orden político para el financiamiento de la acción de las OSC. Bajo argumentos como que es necesario evitar “intermediarios innecesarios” para ir directamente a las organizaciones de base o que se debe fortalecer al sector privado con la contratación pública, se ocultan políticas a veces discriminatorias o en todo caso confusiones pues estas cosas no tienen para nada porque competir. Cada grupo de organizaciones tiene un papel claro que cumplir en la vida social y un sistema democrático debiera considerar como una inversión social relevante, el financiamiento de la vida y la acción de todas sus organizaciones sociales en cuanto productoras, promotoras o defensoras de bienes públicos.

A continuación se presentan algunos hitos normativos y particularidades por país sobre este campo que ilustran lo anterior:

9

República Dominicana

- Se estipula por ley una meta de recursos del presupuesto público nacional hacia las OSC. Especialmente en los temas sociales: educación, salud. Sin embargo el texto señala una alerta: *“Otro aspecto nebuloso de la Ley que regula a las ASFL⁸ es determinar porqué el mecanismo unificado para acceder a recursos gubernamentales no se ha traducido en un mayor flujo de fondos públicos hacia esas organizaciones...”*
- Algunos municipios (Villa González por ejemplo) han implementado a través de “presupuesto municipal participativo” fondos destinados a ser ejecutados vía OSC.

Colombia

- Se prohíben constitucionalmente (Art. 355) las donaciones a personas naturales o jurídicas privadas pero se estimula la contratación pública (1991).
- El acceso a recursos públicos se hace vía contratación o licitación.
- El gran problema en la realidad es que mafias de muy distinto tipo han aprendido a traspasar a manos de particulares cantidades exorbitan-

⁸ ASFL: Asociaciones sin Fines de Lucro

tes de recursos públicos aprovechando los resquicios o flexibilidades que deja la normativa existente.

Ecuador

- 2011: Creación de Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional. Se introduce un claro control a actividades de ONG extranjeras.
- Se amplía el marco de información obligatoria a ser presentado al Estado.

Argentina

- Hay acceso a fondos públicos para OSC pero se requieren gestiones administrativas muy engorrosas.
- OSC: hay una experiencia generalizada de ser contratistas y ejecutoras de políticas/programas sociales.

Perú

- Se ha implementado el requisito de estar inscrito ante la APCI para poder acceder a recursos públicos o de cooperación internacional.
- También ha vivido períodos en que se tercerizó la ejecución de políticas sociales con enfoques de reducción de costos y maximización de la cobertura con bajos presupuestos.

Uruguay

- A partir de los noventa, bajo un criterio neoliberal se generaliza la práctica de la ejecución de políticas sociales por parte de OSC.
- Con la llegada en el 2005 de un gobierno de orientación izquierdista, se va configurando una relación *“no ya como tercerizaciones puras y simples sino como cogestores de políticas públicas”*.
- Hay experiencias interesantes de financiamiento público: *“ ... las OSC encuentran muchas veces en nuestro país medidas de promoción desarrolladas por distintas instituciones públicas, ya sea a la organización misma o a actividades directamente vinculadas con su objetivo institucional. Esto se evidencia en apoyos económicos concretos para algunos tipos de organizaciones y para algunos temas específicos.”*

El financiamiento público para las OSC en América Latina es un debate que las OSC de la región debemos afrontar y ubicarlo en la agenda pública. Al fin y al cabo el capital social de los territorios es un bien público que requiere respaldo institucional. Aquí vale la pena recordar algunos de los mensajes que las OSC enviaron a los actores gubernamentales participantes en el Foro de Alto Nivel de Busan:

*“(A los gobiernos nacionales) (...) invitamos a los gobiernos a profundizar las relaciones de trabajo con las Organizaciones de Sociedad Civil, potenciando a través de mecanismos de **financiación pública** las capacidades de estas organizaciones para la producción de bienes públicos a través de los servicios y procesos que estas impulsan.”*

*“(A los gobiernos locales) En este nivel es más fácil y conveniente, **incorporar las OSC** (comunitarias, territoriales) en el diseño, operación y evaluación de los proyectos territoriales, tomando en cuenta las necesidades reales de la ciudadanía. Una mención especial merece la invitación a incorporar a las OSC (locales, comunitarias, etc.) como proveedoras y prestadoras de servicios, con criterios de transparencia en la adjudicación y exigencias de calidad. Esto debe ser entendido como una política redistribuidora de los ingresos y también como una oportunidad de fortalecimiento del tejido organizativo local.”*

Para el avance y profundización de este debate es crucial que desde el lado de las OSC, haya avances significativos en prácticas visibles y concretas de transparencia y rendición de cuentas, tanto individuales como colectivas. De alguna manera la subsistencia de centenares de organizaciones a lo largo y ancho de la región se juegan en este trance.

11

2.3 NORMATIVA PARA LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Haciendo la lectura transversal de los informes-país, se ubican 3 cuestiones en este punto. La primera constante que es general, es una creciente exigencia de provisión de información abundante y detallada para inscribirse ante la autoridad pública y obtener personería o reconocimiento jurídico, pero no así, para la presentación periódica de información al Estado o para hacerla pública. Hay diferencias por país que valen la pena destacarse:

República Dominicana

Desde el Centro Nacional de Promoción y Fomento, es decir, desde el Estado mismo, se contempla el estímulo de prácticas de transparencia.

“los organismos, entidades e instituciones del Estado promoverán y estimularán de manera permanente procesos de diálogo para el diseño, la actualización y la adopción de normativas de autorregu-

lación, códigos de ética o conducta de las asociaciones sin fines de lucro, que partiendo de los hechos y las circunstancias de las mismas, tendrán por finalidad el asegurar la credibilidad de la sociedad en sus actuaciones y la transparencia y racionalidad en el uso de los recursos públicos que les sean concedidos para su administración y gestión.”

Colombia

- Es una función constitucional del Ejecutivo, “*velar por que las rentas se conserven y sean debidamente aplicadas*”. Esto incluye recursos públicos que sean administrados por particulares.
- La normativa para la consignación de cuentas y la metodología para hacerlo está contenida en un decreto de 1993 (Estatuto Contable).
- Desde el año 2003 se regula la labor de las “veedurías ciudadanas” en los marcos del Derecho a la Información: “*La ley Estatutaria 850 de 2003, regula las veedurías ciudadanas, creadas por la ley 134 de 1994, a través de las cuales los ciudadanos y las organizaciones comunitarias pueden vigilar la gestión administrativa y sus resultados no sólo sobre el sector público, en cualquiera de sus niveles, sino también sobre entidades privadas, organizaciones no gubernamentales, de carácter nacional o internacional que operen en el país, cuando en la ejecución de programas proyectos, contratos o prestación de servicios públicos, haya cualquier participación de recursos públicos.*”
- Hay una nueva normativa con cambio de gobierno (2010). Ley Anticorrupción (2011). Obliga a contratistas del Estado a rendir cuentas públicamente. En esa Ley se contempla entre otras atribuciones: “*En las funciones asignadas a la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción, conformada por representantes de las organizaciones de la sociedad civil (artículo 66), se le atribuye la de “Promover la elaboración de códigos de conducta para el ejercicio ético y transparente de las actividades del sector privado y para la prevención de conflictos de intereses en el mismo” (artículo 68, literal d).*
- Por lo pronto, las principales iniciativas provienen del propio sector social y en particular de las ONG organizadas: Federación Antioqueña y Confederación Colombiana de ONG, Red de ONG por la Transparencia.

Ecuador

- La Constitución Política establece la “función de transparencia y control social” y delega en varios organismos esa labor. Esta es una intere-

sante novedad constitucional en la región que seguramente tiende a extenderse.⁹

- Fue establecido “Registro Único de OSC”, RUOSC. Esta es otra tendencia que se encuentra en otros países de la región.
- Ante avances de política controladora en el Estado, las OSC conforman “Colectivo de OSC en el Ecuador” para: a) incidencia en marco regulatorio, b) promoción de la Transparencia y Rendición de Cuentas, c) fortalecimiento colectivo de las OSC.

Argentina

- El principal obstáculo se encuentra no tanto en las normatividades existentes sino en la costumbre de presentar cuentas y relaciones laborales que disfrazan la realidad. Se dice que el Estado mismo es el primer promotor de esta práctica que se denomina coloquialmente como “trabajo en negro”.
- No hay presión legal alguna para la rendición de cuentas.

Perú

- 2006: se establecen infracciones y sanciones por no presentar información o por brindar información falsa.
- El Estado ha creado la obligación de una declaración anual de información detallada sobre los recursos y actividades de las organizaciones.
- Como parte de las atribuciones de la recién creada Agencia Peruana de Cooperación Internacional, APCI, “Cada año se lleva a cabo un Plan Anual de Fiscalización que abarca a las ONG, las ENIEX así como las Instituciones Privadas sin fines de Lucro Receptoras de Donaciones de Carácter Asistencial o Educacional provenientes del Exterior”.

Uruguay

- *“Tal vez el hito legislativo más importante del último tiempo en cuanto a posibilitar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a las OSC es la aprobación de la Ley 18.381 del 2008 “Acceso a la Información Pública”, la cual establece un marco regulatorio claro y garantista que define a este acceso como derecho humano y qué es información pública y cuáles son las obligaciones de los organismos públicos*

⁹ Tomado del Informe de Ecuador: “Finalmente, es importante mencionar que la Constitución estableció la Función de Transparencia y Control Social, conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. El CPCCS es el encargado de promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública, propiciar la formación de ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción, establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público y designar a las autoridades de control. Esta institución se encuentra en desarrollo y ha centrado sus actividades en la designación de las autoridades de control.

en cuanto a transparencia activa y en cuanto a entregar la información solicitada en plazos breves y legalmente estipulados.”

- De otro lado las OSC juegan también en el campo del control y seguimiento al poder público haciendo parte de comités en donde se estipula participación de representantes de la ciudadanía.
- No hay exigencias formales hacia las OSC para que sean transparentes o rindan cuentas.

Se percibe en varios países una tendencia al control abusivo por parte del Ejecutivo de la atribución de otorgar permiso de funcionamiento o incluso personería jurídica. Se pasa así del control administrativo al control político. El informe Ecuatoriano alerta sobre ello: *“El proyecto [“Reglamento de Personas Jurídicas de Derecho Privado con Finalidad Social y sin Fines de Lucro”] autorizaba la máxima intromisión del Estado para proceder a la disolución de una OSC por errores técnicos. (...) La discrecionalidad es la facultad del Estado de pedir información en cualquier momento, lugar y circunstancia, bajo la figura de “Depuración permanente”, puede derivar en restricciones a la libertad de asociación que no son aceptables en una sociedad democrática.*

Y en el mismo sentido, y dado su carácter de caso paradigmático de lo que puede llegar a ocurrir con la utilización abusiva de atribuciones estatales, se transcribe aquí un relato de un hecho ocurrido en Perú:

14

Un caso elocuente¹⁰

El 12 de febrero del 2010 el diario El Comercio, Sección A6 – Política difunde la nota: “Hallan presuntas irregularidades en el 34% de ONG fiscalizadas”, en base a información enviada por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional. Se menciona a las instituciones sin describir la característica de la falta cometida.

Una de ellas era la ONG Desarrollo Rural Sustentable (DRIS) y se refería al “Programa Integral para el Fortalecimiento de Capacidades Locales de las Familias de Pequeños Productores de la Zona de Amortiguamiento de la Reserva de Biosfera del Manu (RBM) Perú”. El representante de la entidad –que no había recibido aviso previo de APCI- se acercó un día después a la sede de esta entidad y se enteró así que DRIS habría cometido dos “graves infracciones”:

¹⁰ Tomado del informe Perú, Vildoso (2011, p. 14) que su vez fue consultado en <http://spaciolibre.net/?p=4021>

- a) *Haber sobrepasado “más del 15% de ejecución del rubro viáticos para talleres sin tener autorización de la entidad cooperante”, en este caso, Welthungerhilfe (Agro Acción Alemana). Se trataba de un exceso de ¡€ 283.53! de un proyecto de € 1´163,000.00.*
- b) *Haber ejecutado el “Estudio de Fortalecimiento de Organizaciones de Base sin haber estado previsto en la Addenda del Convenio”.*

DRIS respondió enviando cartas al Director de Fiscalización y Supervisión de APCI y al diario El Comercio demostrando que dicha información no correspondía a la verdad y que así le constaba a los propios funcionarios que habían realizado la visita a la zona de trabajo. La Directora Regional de Welthungerhilfe (Agro Acción Alemana) envió una carta a APCI en el mismo sentido. Las tres cartas fueron publicadas por Javier Torres (directivo de SER) en su Facebook

La segunda verificación es que el registro público y su normatividad específica han sufrido modificaciones recientes en varios de los países del estudio y de la región. Hay la tendencia a centralizarlos, a crear registros únicos (Ecuador, Perú, República Dominicana), a hacerlos mucho más detallados y convertirlos en requisito obligatorio. Se presentan de manera frecuente en el sector serias resistencias a esta práctica. Deben hacerse al respecto varias consideraciones: la primera es que es un atributo constitucional de todo estado democrático la vigilancia y control de las organizaciones de la sociedad y las OSC no podrían (¡ni deberían!) ser la excepción; la segunda es que, dada la generalización del mal uso de la figura legal “entidad sin fines de lucro” (en todas sus variantes), es más que conveniente para las organizaciones que genuinamente constituyen alternativas serias y consistentes, contar con instrumentos públicos para diferenciarse de las que son oportunistas o representan intereses oscuros... pelear con el registro público es una batalla equivocada, más aún, cuando se verifica en los estudios como una constante el no poder determinar con precisión ni siquiera “cuántas OSC somos” en cada país, lo que es un indicador claro de falta de formalización y clarificación en las relaciones con el Estado. El punto una vez más, no está en la normatividad o en este caso en el registro, sino en la utilización política que se haga de él y el caso peruano es más que elocuente al respecto.

Y lo tercero parece ser una tendencia que ya puede otearse en el horizonte normativo de nuestros países es la obligación contractual de rendir cuentas. No ha sido así hasta ahora y por el momento en casi todos los países es una práctica voluntaria de cada organización. Pero ya en Colombia y Ecuador se encuentran vigentes disposiciones legales que hacen obligatoria la rendición pública de cuentas, para los recursos contratados con el Estado en el primer caso, y con toda la actividad de la organización en el segundo.

Es de anotar que existe una ola normativa de nuevo tipo en la región que impacta fuertemente la actividad de las OSC y las exigencias de su exposición al público al menos en 6 campos: 1) leyes referidas a participación ciudadana, 2) al ejercicio del voluntariado, 3) el referido al acceso público a la información, 4) las leyes anticorrupción, 5) las de transparencia y rendición de cuentas propiamente dichas, e incluso 6) las leyes sobre cooperación internacional al desarrollo que están también al orden del día. Es decir, no son sólo normativas específicas sobre el tema, ni necesariamente o explícitamente dirigidas a las OSC las que deben ser tenidas en cuenta aquí.

3. CUESTIONES CRÍTICAS EMERGENTES

Desde el punto de vista de las organizaciones de la sociedad civil, el tema de la transparencia y la rendición de cuentas viene cobrando relevancia, tanto desde las dinámicas internas de debate del sector, como desde las normativas públicas que las regulan. Este estudio lo demuestra con claridad. Frente a este panorama deben tenerse en cuenta algunas cuestiones que han venido surgiendo y que requieren cuidado, estudio y perfeccionamiento.

No es conveniente confundir el “cumplir las obligaciones legales” con las prácticas de transparencia. Puede hacerse perfectamente lo primero sin lo segundo. La transparencia y la rendición de cuentas, individual y colectiva, tiene dos retos al menos: ir más allá de las obligaciones normativas y principalmente, hacer de estas prácticas cuestiones públicas insertas en el corazón misional de las organizaciones. Existe una tendencia a la “transparencia impuesta” desde fuera, por el Estado o por los donantes, que normalmente no contiene el efecto fortalecedor de la organización que sí posee el ejercicio de ella como valor construido internamente. El informe ecuatoriano lo expresa con claridad: *“Las regulaciones han producido efectos contrarios a los deseados pues los conceptos de transparencia y rendición de cuentas se han visualizado más como un requisito que como un compromiso de las organizaciones hacia la ciudadanía.”*

Es constatable que hay una nueva ola normativa en marcha en la que pueden ubicarse los polos opuestos de su intencionalidad: unas normativas con énfasis en el control y otras con un espíritu más promotor y fortalecedor de la organización social. Esto representa un tremendo reto de discernimiento para el sector y sus gremios para ubicar dónde están los adversarios o las amenazas reales a la autonomía y la existencia, que por lo visto no siempre están en la norma misma sino en la manera como se utiliza, es decir, los peligros están más en el campo de la política que en el de la legislación. Esto se ve agravado con el hecho de que la rendición de cuentas como obligación contractual en la relación con el Estado, parece imponerse como tendencia, que los gremios del sector deberían no sólo respaldar sino enriquecer.

El construir un ambiente habilitante para la práctica de la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones sociales se facilita cuando la norma es amigable con ese propósito. No obstante, es claro que no bastan las normas, es necesaria voluntad política en el gobernante por ejemplo para no utilizar las prácticas genuinas y honestas de transparencia, que casi siem-

pre implican desnudar debilidades y retos, como garrote contra la propia organización.

La legitimidad de lo que somos y hacemos es otro tema cada vez más acuciante. No es buena idea suponer que, dada la naturaleza bondadosa o solidaria de nuestras acciones y propósitos, eso ya es suficiente para que la sociedad nos otorgue el manto de legitimidad que requiere cualquier organización para su funcionamiento. Incluso cuestiones como la legitimidad de nuestro gobierno interno deben “mostrarse-demostrarse”. En el Perú se alcanzó presentar al Parlamento una propuesta de ley según la cual “no debería haber reelecciones en ningún nivel de la sociedad”; de haber prosperado la iniciativa, claramente intervencionista y desconocedora de la vida interna de las organizaciones sociales, es previsible que la gran mayoría de ONG se hubieran enfrentado a una grave crisis de gobernabilidad. En buena medida este tipo de generalizaciones se asientan en desconocimiento o confusión sobre nuestra naturaleza y nuestro rol. Una vez más, que se sepa mucho más de nosotras como organizaciones depende de nuestra propia proactividad.

En casi toda la región los gremios y plataformas del sector han dado un paso adelante en los últimos años construyendo y acogiendo de manera voluntaria “códigos de ética” o “de conducta”, a los que se obligan de forma libérrima cada uno de sus suscriptores. Es un paso en la dirección correcta pero en la actualidad desde distintos sectores incluido el propio Estado, se hace explícita la exigencia de demostrar hasta dónde cada organización está llevando a la práctica y está siendo congruente con lo afirmado en los códigos. Una vez más, aparecen exigencias de gestión transparente y la rendición pública de cuentas.

El hecho de que los Estados vienen elevando los estándares de exigencia en información para otorgar o renovar los reconocimientos de existencia y los permisos de actuación, imponen un reto comunicativo a los ejercicios de rendición individual y colectiva de cuentas. Se trata de convertirlos en hechos públicos, de naturaleza política, dirigidos intencionalmente a impactar la opinión pública y ganar mayores niveles de respaldo y legitimidad. Develar el manto de sospecha que se ha tendido sobre el sector en muchas sociedades demanda un esfuerzo colectivo y organizado de cara a todos los públicos que tienen intereses sobre nuestra actividad que cada vez son más numerosos y exigentes.

4. REFERENCIA DEL MATERIAL ELABORADO

ARGENTINA

Fundación Directorio Legislativo, Fundación Cambio Democrático y Fundación SES. (2011). **Prácticas de Transparencia y Rendición de Cuentas de las Organizaciones de la Sociedad Civil**. Buenos Aires.

COLOMBIA

Confederación Colombiana de ONG. (2011). **Normativa para la rendición pública de cuentas de las OSC**. Bogotá

ECUADOR

Arias, Alicia. (2011). **Normativa para la rendición pública de cuentas de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Ecuador**. Grupo Faro y Colectivo de OSC del Ecuador. Quito.

PERÚ

Vildoso Chirinos, Carmen. (2011). **Texto-país sobre normativa para la rendición pública de cuentas las OSC. El caso peruano**. Asociación Nacional de Centros. Lima.

REPÚBLICA DOMINICANA

Alianza ONG. (2011). **Elaboración de texto sobre normativa para la rendición pública de cuentas de las Organizaciones de la Sociedad Civil en República Dominicana**. Santo Domingo.

URUGUAY

Prats. (2011). **Normativa sobre rendición pública de cuentas de las OSC**. Instituto de Comunicación y Desarrollo. Montevideo.

Otros textos consultados:

Los Principios de Estambul. En: <http://www.cso-effectiveness.org>. Acordados en la Primera Asamblea General del Foro Abierto en Estambul (28 al 30 de Septiembre de 2010)

Consenso de Siem Reap de las OSC sobre el marco internacional para la eficacia del desarrollo de las OSC. En: <http://www.cso-effectiveness.org>. Acordado en la segunda asamblea mundial del Foro Abierto para la Eficacia del Desarrollo de las OSC. Siem Reap, Camboya, 28 – 29 de junio de 2011

Síntesis de conclusiones y debates. Consultas Nacionales a Organizaciones de la Sociedad Civil. América Latina y el Caribe. En: <http://www.alop.org.mx/>

Grupo de la Sociedad Civil. GSC considera que Ley de las ONGD es una amenaza para organizaciones progresistas. Artículo de prensa publicado el 8 de junio de 2011.

De Ferrari, Marta Inés. (2010). La defensa de la Sociedad Civil. Estudio de las leyes y regulaciones que rigen a las Organizaciones de la Sociedad Civil en Chile. World Movement for Democracy y International Center for Not-for Profit Law. Santiago de Chile.