

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Gestión

Maestría en Gerencia para el Desarrollo

Mención en Gerencia Social

**Mecanismos existentes de rendición de cuentas en las organizaciones
sociales ecuatorianas**

Caso Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de Sociedad Civil (CEOSC)

Paulina de las Mercedes Cáceres Parreño

Tutora: Eulalia Susana Flor Recalde

Quito, 2022




Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Paulina de las Mercedes Cáceres Parreño, autora del informe de investigación intitulado “Mecanismos existentes de Rendición de Cuentas en las Organizaciones Sociales Ecuatorianas. Caso Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de Sociedad Civil (CEOSC)” mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en Gerencia para el Desarrollo en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha: 21 de febrero de 2022

Firma:

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Paulina Cáceres Parreño". The signature is stylized and includes a flourish at the end.

Resumen

La transparencia y la rendición de cuentas son palabras de actualidad en el debate sobre la corrupción. Inicialmente, fue la sociedad civil la que impulsó la rendición de cuentas en el sector privado y el gobierno, pero es solo hasta recientemente que este concepto se lo está aplicando al sector de las organizaciones no gubernamentales (ONG).

El entorno político en el que operan las ONG ha cambiado de manera irrevocable en la última década. Las buenas intenciones y los valores que utilizaron para lograr legitimidad están siendo cuestionados. Aunque los pedidos para una mayor transparencia de las ONG se han hecho más fuertes en los últimos años, el problema ha sido reconocido por la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de la Sociedad Civil (CEOSC) que ha planteado un proceso de rendición colectiva de cuentas desde el 2010.

Este trabajo de investigación examina los mecanismos que ha utilizado la CEOSC para rendir cuentas y a partir de la revisión de la literatura, el análisis de los informes de RCC elaborados hasta la fecha y las entrevistas a dirigentes sociales se obtienen algunos hallazgos y ofrecen algunas recomendaciones.

Los resultados llevan a concluir que la CEOSC ha colocado en la agenda de las ONG –por lo menos de las que son miembros del colectivo- la importancia de ir desarrollando estándares y normas comunes para atender y canalizar oportunamente la emergente exigencia de transparencia y responsabilidad ante los grupos de interés. Además, la investigación descubrió que las coaliciones de ONG (confederaciones, federaciones, redes) podrían desempeñar un papel importante en la configuración de las relaciones de rendición de cuentas, así como las respuestas estratégicas del sector.

Con estos hallazgos, se ha propuesto un modelo de gestión sobre la RCC de las OSC miembros de la CEOSC. La apuesta es por un enfoque holístico, sugiriendo que las ONG deberían rendir cuentas a todos aquellos grupos de interés sobre los cuales las actividades de la organización tengan incidencia. Aunque ésta es una primera aproximación a este mecanismo de autorregulación, todos los procesos de rendición de cuentas deberían ir evolucionando hacia este enfoque.

Palabras clave: sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, rendición de cuentas, transparencia.

Agradecimiento

Hay varias personas e instituciones a quienes agradezco por su invaluable y generosa contribución para culminar con éxito este proyecto.

De manera especial mi agradecimiento a la Dra. Eulalia Flor, no solo por dirigir mi tesis y compartir sus conocimientos y experiencia sino también por su paciencia, por su orientación, por brindarme aliento y confiar en mis ideas.

Hubiera sido muy difícil realizar la tesis sin contar con mi familia y amigos. Me han mimado, animado, apoyado. Sin sus regaños todavía estaría escribiendo el documento. Ustedes han hecho que esta jornada sea significativa y agradable.

Gracias a todos los dirigentes de la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de Sociedad Civil (CEOSC) porque me dieron la oportunidad de utilizar la organización como estudio de caso para la investigación. También por el tiempo dedicado en las entrevistas, por abrir las puertas de sus propias instituciones y brindar las facilidades para que realice el estudio. El trabajo comprometido y transparente que realizan es una fuente de inspiración.

A todos y todas los que colaboraron con este trabajo, les quedo eternamente agradecida.

Tabla de contenidos

Introducción.....	15
Capítulo uno	19
Conceptualización de las organizaciones de la sociedad civil	19
1.1 Recorrido histórico.....	19
1.1.1. Sociedad civil en la antigüedad	19
1.1.2. El concepto en la modernidad	21
1.1.3. Los antecedentes recientes.....	23
1.1.4. La sociedad civil en el discurso del desarrollo	26
1.2 La transparencia y la rendición de cuentas.....	32
1.2.1 Transparencia.....	33
1.2.2 Rendición de Cuentas (o Accountability).....	35
1.2.3 Perspectiva internacional sobre la rendición de cuentas	38
Capítulo dos.....	41
La sociedad civil en el Ecuador.....	41
2.1 Evolución histórica.....	41
2.2 La situación de la OSC en la última década (2007-2017).....	44
2.3 Marco Normativo	46
2.3.1 Marco normativo de la rendición de cuentas en el Ecuador	55
2.3.2 Normativa para la rendición de cuentas de OSC.....	57
2.3.3 Normativa Estatal	59
2.3.4 Normativa de organismos donantes.....	60
2.3.5 Autorregulación	62
2.3.5.1 Tipología de la autorregulación de las ONG	64
Capítulo tres.....	65

Rendición Colectiva de Cuentas/ Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de Sociedad Civil	65
3.1 Descripción general de la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de Sociedad Civil (CEOSC).....	65
3.2 Análisis de los cuatro informes de rendición colectiva de cuentas	66
3.3 El proceso de rendición de cuentas visto desde los participantes.....	77
3.4 Importancia ética de la rendición de cuentas en las ONG.....	78
3.5 Beneficios y obstáculos de la rendición colectiva de cuentas	81
Capítulo cuatro	85
Lineamientos para un Modelo de Transparencia para Organizaciones de Sociedad Civil	85
4.1. Antecedentes.....	85
4.2 Desarrollo la propuesta de modelo	86
4.2.1 Lineamientos de un modelo de gestión	86
4.2.2 Etapas para la recolección de información	89
4.2.3 Formulario de recolección de información.....	93
Conclusiones.....	97
Recomendaciones	101
Bibliografía.....	105
Anexo 1	111
Lista de entrevistados	111
Anexo 2	113
Propuesta de cuestionario para la rendición de cuentas de la CEOSC.....	113

Gráficos

Gráfico 1	68
Número de Organizaciones	68
Gráfico 2	69
Naturaleza Legal.....	69
Gráfico 3	70
Recursos/Fuentes de financiamiento	70
Gráfico 4	71
Gasto	71
Gráfico 5	73
Ámbitos de acción	73
Gráfico 6	74
Transparencia.....	74
Gráfico 7	87
Etapas del modelo de gestión para la RCC de la CEOSC	87
Gráfico 8	90
Etapas para la recolección de información	90
Gráfico 9	94
Secciones del formulario/cuestionario	94

Tablas

Tabla 1	113
Esquema formulario rendición colectiva de cuentas CEOSC	113

Abreviaturas

CAJE	Centro de Apoyo a la Juventud Ecuatoriana
CEOSC	Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de Sociedad Civil
CODES	Corporación de Desarrollo Social
FARO	Fundación para el Avance de las Reformas y Oportunidades
FMI	Fondo Monetario Internacional
FENODIS	Federación de ONG para y por las Discapacidades
FNJ	Fundación Nuestros Jóvenes
FOSCH	Federación de Organizaciones de Sociedad Civil de Chimborazo
LOPCCS	Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social
ONG	Organización no Gubernamental
OSC	Organización de Sociedad Civil
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo

Introducción

Desde la década de los 80 las ONG han adquirido un papel cada vez más importante en la sociedad. En muchos países, incluido Ecuador, se han convertido en proveedores de servicios públicos, defensores de derechos humanos, asesoras en temas de política pública, entre otros. A medida que las ONG se han hecho más visibles e influyentes, la rendición de cuentas se ha hecho más necesaria porque las expectativas de los grupos de interés hacia las organizaciones de este sector, van en aumento y les demandan mayor transparencia. Mientras que algunas ONG están respondiendo a estos desafíos desarrollando respuestas individuales, otras se están uniendo a nivel nacional, regional y mundial para desarrollar normas y estándares comunes.

Ese es el caso de la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de Sociedad Civil (CEOSC), un colectivo que desde el 2008, a decir de sus promotores, vio la necesidad de ir construyendo alianzas colaborativas entre distintas ONG que permitan dar respuesta a la creciente demanda por mayor transparencia y rendición de cuentas pero, al mismo tiempo, hacer frente a los nuevos decretos y regulaciones estatales (decreto 982) con el fin último de fortalecer al sector y ganar legitimidad.

El objetivo del estudio fue investigar los mecanismos de rendición de cuentas impulsados por la Confederación, examinar cómo la legislación ecuatoriana y las demandas de los organismos de cooperación influyen en los sistemas de rendición de cuentas de las ONG y explorar las diversas estrategias que las ONG adoptan para responder a las presiones institucionales que enfrentan.

La investigación realizada fue de carácter cualitativo y exploratorio. Se aplicaron fuentes primarias como la observación y la entrevista semi estructurada y a profundidad con informantes claves, representantes y líderes de la Confederación; partes involucradas en el problema de investigación. En fuentes secundarias se hizo una revisión bibliográfica y documental para conceptualizar a las organizaciones no gubernamentales, la transparencia y la rendición de cuentas de las OSC. Se revisaron archivos y documentos producidos por algunas ONG, sitios *web*, literatura no publicada, información de reuniones de la CEOSC en las que se habla sobre el tema y se revisó y analizó los cuatro informes de Rendición de Cuentas publicados.

Este trabajo está dividido en cinco capítulos. El primero realiza una breve reconstrucción histórica del concepto de sociedad civil desde la antigüedad hasta nuestros días. Se destacan los planteamientos de diversos autores para el desarrollo teórico posterior hasta llegar a abordar el concepto desde una perspectiva más práctica, es decir, todo lo que tiene que ver con las posibles formas de asociación y organización de la sociedad civil, los diferentes valores que adoptan, los campos y espacios de acción que en conjunto permiten realizar el análisis de la rendición de cuentas en las ONG en Ecuador. En este mismo capítulo se conceptualiza sobre la transparencia y la rendición de cuentas y la afinidad que existe entre estos dos conceptos, además, se distinguen dos momentos de la rendición de cuentas, el coercitivo o legal y el ético que lo complementa más allá del control.

El segundo capítulo en un primer momento describe el marco legal existente en el Ecuador para el funcionamiento de las ONG y la excesiva regulación a través de la proliferación de decretos ejecutivos que han coartado los derechos de asociación y participación de la sociedad civil. En un segundo momento se enfatiza que, aunque los decretos han regulado a las ONG, estos instrumentos legales no señalan políticas concretas y específicas para la rendición de cuentas, por lo que los organismos de la cooperación internacional han sido los impulsores de mecanismos de rendición en las organizaciones.

En el tercer capítulo se hace una lectura y análisis de los cuatro informes elaborados por la CEOSC en la que los miembros y ONG participantes expresan sus opiniones sobre el proceso y se plantean desafíos para recuperar la confianza y la legitimidad ante múltiples *stakeholders*.

El cuarto capítulo recoge unos lineamientos para un “modelo” de rendición de cuentas para la CEOSC. Este instrumento ha sido elaborado para apoyar y mejorar el proceso de rendición colectiva de cuentas (RCC) que inició la CEOSC hace nueve años y que puede contribuir a que otras organizaciones adhieran a estos postulados constatando los beneficios de la RCC para el sector.

Finalmente, en el capítulo cinco se presentan las conclusiones o un resumen de los resultados de la investigación junto con algunas recomendaciones para la Confederación y la comunidad de ONG. La principal propuesta es que las ONG entiendan la transparencia como una convicción, más que como una conveniencia o una obligación, para que sea realmente un pilar de la organización.

La Rendición Colectiva de Cuentas, desarrollada por la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de Sociedad Civil es un ejercicio pionero en Ecuador. Es un primer acercamiento al tema que se realiza por parte de un colectivo de más de 100 organizaciones sociales. En este estudio sólo ha sido posible ofrecer algunos elementos sobre el estado actual de la rendición de cuentas en las ONG ecuatorianas y más concretamente sobre la rendición colectiva de cuentas de la Confederación.

Capítulo uno

Conceptualización de las organizaciones de la sociedad civil

El objetivo de este primer acápite es hacer una breve reconstrucción histórica, destacando los planteamientos de diversos autores, relievando el aporte que hacen para el desarrollo teórico posterior hasta llegar a abordar el concepto desde una perspectiva más práctica, es decir, todo lo que tiene que ver con las posibles formas de asociación y organización de la sociedad civil, los diferentes valores que adoptan, los campos y espacios de acción que en conjunto permitan realizar el análisis de la rendición de cuentas en las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en Ecuador.

1.1 Recorrido histórico

Sociedad Civil es un concepto complejo, en constante cambio y evolución y que describe distintas realidades. Existen muchas formas de entenderlo y, generalmente, no están articulados unos con otros, además su poder explicativo tiene sus límites cuando se lo aplica a culturas y sociedades reales.

Aunque la teoría y la historia de la sociedad civil son amplias, las formas en que estas ideas se han aplicado en la política y en la práctica han sido más limitadas y restrictivas, causando mayor confusión y creando una creciente insatisfacción -en algunos sectores- con el concepto en general (Edwards 2011).

1.1.1. Sociedad civil en la antigüedad

Los pensadores griegos y romanos comenzaron a hablar sobre la sociedad civil como un intento más general de establecer una geometría de las relaciones humanas. Su tendencia a privilegiar las cuestiones políticas los llevó a pensar en lo “civil” como una forma de lograr la ciudadanía efectiva y trabajar por el bien común (Ehrenbert 2011).

La primera versión del concepto aparece en el libro Política de Aristóteles con el título de *politike koinonia*: una comunidad política de ciudadanos libres unidos sobre la base del Estado de derecho. Esta comunidad es análoga a la polis o ciudad estado, en donde la *polis* se usa en contraste con *oikos*, que describe el ámbito de la vida privada y las necesidades personales básicas. Dentro la polis ya no hay más diferenciación en clases, sino que todos los ciudadanos libres forman una sola sociedad política. Aristóteles argumentó que la *polis* era la forma más virtuosa de las asociaciones porque, en su forma correcta, permitía a los hombres cumplir sus *telos* como animales políticos.

Así, para Aristóteles, una sociedad civil era una comunidad pública ético-política de ciudadanos libres e iguales bajo el imperio de ley (Aristóteles 1989). Esta unidad descriptiva del Estado y de sociedad se mantiene a lo largo de la antigüedad, donde la *koinonía politika* de Aristóteles fue traducida por primera vez a *societas civiles* por Cicerón, dando al término su forma lingüística actual (DeWiel 1997).

Para la filosofía aristotélica el concepto de sociedad civil es un hecho de naturaleza humana donde el hombre es un animal social (*zoon politikon*) que necesita de otros para sobrevivir (Aristóteles 1989). Esta lógica no fue cuestionada sino hasta el siglo XVII, cuando pensadores como Thomas Hobbes y John Locke argumentaron que las sociedades se forman como resultado de un contrato social entre los seres humanos (Laine 2014).

Para Hobbes la sociedad política y civil era lo mismo y el Estado jugaba el papel más importante que era garantizar la paz y la auto preservación. La sociedad civil solo podía florecer con un Estado fuerte. Hobbes creía que en el Estado original de naturaleza, las personas vivían en una sociedad de “todos contra todos” y tenían que competir por recursos escasos creando una guerra en la que cada persona se regía por su propia razón y tenía el derecho natural de hacer cualquier cosa para preservar su propia libertad o seguridad (Hobbes 2010). Con lo previamente dicho, este pensador, vio que las personas necesitaban acuerdos basados en los preceptos naturales y las reglas de la razón para poder crear la paz y, por lo tanto, mejorar sus vidas. A través de los contratos entre individuos, el Estado de naturaleza podría quedar atrás y la formación de un poder común, el gobierno civil/el Estado, podría ser posible. Mientras que las personas en el Estado de naturaleza peleaban entre sí, en la sociedad civil el Estado imparcial mantenía la paz en una comunidad de personas que actuaban de manera cívica (Hobbes 2010).

Por otro lado, John Locke también comenzó considerando la suerte del hombre en el Estado de naturaleza, aunque ese Estado para él era muy diferente al descrito por Hobbes. En el Segundo Tratado de Gobierno, Locke, escribió que necesitamos entender los orígenes de la sociedad política (para Locke sociedad civil), antes de que podamos comprender su verdadera naturaleza (DeWiel 1997). Este autor, fue el primero en los tiempos modernos en enfatizar que la sociedad civil debería ser entendida separada del Estado, argumentó que las personas que forman una comunidad, en la que se desarrolla su vida social, el Estado no tiene voz. En este sentido, la primera tarea de esta sociedad civil es proteger al individuo, especialmente sus derechos y propiedad en contra de las intervenciones arbitrarias del Estado (Spurk 2015). Otra manera de entender las posiciones de Hobbes y Locke es que los dos pensadores usan el concepto de sociedad

civil para contraponerlo al Estado. Para Locke el gobierno civil era compatible, no con la monarquía absoluta como lo había propuesto Hobbes, sino con algo como una monarquía parlamentaria. La sociedad civil era una sociedad política, pero un tipo específico de sociedad política, una en la cual los poderes del Estado eran cuidadosamente limitados (DeWiel 1997).

El tercer representante de la tradición del contrato social es Rousseau, que también abordó el concepto de sociedad civil en el marco de una comparación entre sociedad civil y Estado de naturaleza, sin embargo, la manera de pensar de Rousseau era distinta a la de Hobbes y Locke. Su pensamiento se podría resumir en: a) consideraba que la aparición de la sociedad civil está asociada con el surgimiento de la propiedad privada que hace que el individuo pierda su independencia y autosuficiencia, por lo tanto la pérdida de la igualdad y b) La transición a la sociedad civil es un desarrollo negativo dentro de la historia humana (Onbasi 2008).

El renacimiento del concepto, sociedad civil, en los siglos XVII y XVIII estuvo ligado a las teorías de los derechos individuales y la idea de un contrato social.

1.1.2. El concepto en la modernidad

El uso moderno de la sociedad civil se desarrolló por primera vez en la Ilustración escocesa. Adam Ferguson, uno de los principales pensadores de la época, en su texto clásico *An Essay on the History of Civil Society*, vincula el concepto al surgimiento de la economía de mercado y la catalogó como una esfera moral en la que las interacciones humanas pueden protegerse del Estado (Laine 2014). Boris DeWiel manifiesta que Ferguson era un antirracionalista y siendo consecuente con su filosofía, dice que la sociedad civil no surgió de una decisión consciente o deliberada, sino que surgió lentamente de las circunstancias históricas. De hecho, Ferguson no definió el término, lo usó contadas ocasiones en sus escritos, lo que hizo fue describir el desarrollo histórico gradual de las naciones occidentales. Cuando se acercó a la definición, giró en torno al carácter y las virtudes de un pueblo libre, en lugar de una descripción del Estado (DeWiel 1997).

Por otro lado, Alexis de Tocqueville distinguió entre sociedad política, sociedad civil y Estado. Lo fundamental de este pensador es que ya destacaba la importancia de las asociaciones que se forman en la sociedad civil, considerando a los grupos y las asociaciones intermedias como claves en la vida política, porque delimitaban el poder administrativo del Estado. Aunque concibe una interrelación importante entre las distintas

asociaciones, al mismo tiempo las separa, otorgándoles sólo a las asociaciones políticas el privilegio de dirigir el poder del Estado (De Tocqueville 2002).

Este autor admiraba la tendencia de los estadounidenses a participar en la vida asociativa y teorizó que estas actividades ayudaron a proteger la democracia estadounidense contra la tiranía. Aunque Tocqueville nunca usó la frase sociedad civil, sus ideas sobre asociaciones son fundamentales para el uso funcional del concepto en la investigación contemporánea.

Tanto Locke, Ferguson y Tocqueville basan sus conceptos en una distinción entre Estado y sociedad, Adam Smith por su parte, se centró en la diferencia entre la sociedad y los mercados (Jussi 2014).

En la antigüedad se hicieron intentos por estudiar a la sociedad civil, pero el autor que por excelencia se presenta como el primer gran filósofo moderno que conceptualizó de manera compleja el término sociedad civil es el alemán Friedrich Hegel. Existen tres rasgos modernos que caracterizan a la filosofía de Hegel respecto a la sociedad civil: primero toma la tradición iusnaturalista de Kant la definición universal del individuo como poseedor de derechos y como agente de conciencia moral; segundo, generaliza la distinción iluminista entre Estado y sociedad civil de una forma que da cuenta de su interpenetración; tercero, toma de Ferguson y de la nueva disciplina de entonces (la economía política) la importancia de la sociedad civil como lugar y portador de la civilización material (Cohen y Arato 2000). Hegel, vio las necesidades humanas, la satisfacción de los intereses individuales y la propiedad privada como las características definitorias de la sociedad civil. Trataba a la sociedad civil como un “sistema de necesidades” en el que los individuos concilian sus intereses particulares con las demandas y expectativas sociales. La importancia de la sociedad civil para Hegel era que los individuos encuentran satisfacción no solo en relación con otros individuos libres - que no son miembros de la familia- sino con personas independientes; así argumentó que la sociedad civil es muy adecuada para equilibrar la amplia gama de necesidades e intereses humanos, pero que el Estado, como la forma más elevada de vida ética, ordena el sistema al garantizar la estabilidad de la propiedad, la clase social, y la división del trabajo. En resumen, una sociedad civil que funcione bien no puede existir sin la tutela del Estado (Laine 2014).

Los seguidores de Hegel se dividieron según sus inclinaciones políticas: para la derecha, la teoría de Hegel condujo a una distinción liberal entre la sociedad política y una sociedad civil que abarcaba todos los aspectos no estatales de la sociedad, incluida la

cultura. Para la izquierda, las ideas hegelianas influenciaron a Marx y los pensadores posteriores del siglo XIX (Kaldor 2003).

Marx y Engels tomaron el concepto hegeliano de “sociedad burguesa” y enfatizaron el papel de la economía. Para Marx, la sociedad burguesa (sociedad civil), era el producto de un sujeto histórico –el burgués- que legitimó sus luchas contra el Estado absolutista en nombre de los derechos del hombre y del ciudadano, mientras que en realidad solo sirvió a los intereses particulares de la burguesía (Laine 2014). Resaltó los aspectos negativos de sociedad civil como sus características deshumanizadores y al hacerlo así logró profundizar en las dimensiones económicas del sistema de necesidades (Cohen y Arato 2000). Marx transformó la teoría del Estado de Hegel en una crítica de la sociedad civil y del orden económico burgués que la sostuvo (Ehrenbert 2011).

La contribución más distintiva de Marx al concepto de sociedad civil es su articulación –Estado/sociedad civil- desde la economía política. Marx limitó la sociedad civil a la esfera del mercado, ésta era tan solo el terreno de las contradicciones entre la burguesía y el proletariado, por lo tanto, de lo que se trataba era de acabar con la sociedad civil a través de la revolución (Olvera 2000). Se podría decir por lo tanto que Marx era a la vez utópico y comunitario. Fue un reaccionario a las nociones liberales como derechos, propiedad e individualismo (DeWiel 1997).

1.1.3. Los antecedentes recientes

En el siglo XX, el contenido del concepto se ha reducido aún más a formas de interacción social que son distintas tanto del Estado como del mercado. El pensamiento de Marx tuvo una gran influencia en Antonio Gramsci, otro de los pensadores políticos de la modernidad. Si bien es cierto que existen paralelismos significativos entre los dos enfoques, sería erróneo creer que la dicotomía de Gramsci entre la sociedad civil y el Estado es una reproducción de la de Marx (Onbasi 2008). El marxista italiano Gramsci cuestionó el economicismo de la definición marxista de sociedad civil. Según Gramsci, no es la “estructura económica”, como tal, lo que rige la acción política, sino la “interpretación de ella”. Por lo tanto, no es la historia del desarrollo económico, sino las luchas ideológicas y culturales (Kaldor 2003). Gramsci estableció una distinción importante, entre la coacción y el consentimiento, la dominación y la hegemonía. Para él, en el Estado están las funciones de fuerza y coerción para la dominación capitalista en tanto que la sociedad civil es el espacio del consenso y la persuasión. Gramsci argumentó que las iniciativas para el cambio podrían comenzar desde la sociedad civil -con sus valores e ideologías- mientras que en el marxismo tradicional los cambios solo pueden

venir de estructuras básicas, es decir, de las relaciones económicas (Spurk 2015). El primer gran aporte del pensamiento político de Gramsci es el de presentar un modelo teórico en que la economía está separada de la sociedad civil, idea que refuta las teorías de Ferguson, Smith, Marx y en parte de Hegel. Si bien Gramsci proviene de la tradición marxista, transforma la teoría de tal modo que la sociedad civil no corresponderá al ámbito de las relaciones de producción. La sociedad civil será una de las dos capas que conforman la superestructura, es decir, el ámbito ideológico y político (Blanco 2005).

Otro autor que merece atención especial en este proceso de renovación de la idea de sociedad civil es Jürgen Habermas. Un aporte al concepto contemporáneo de sociedad civil es su “teoría de la acción comunicativa” que incluye el “consenso” como fundamento de la interacción y acción social. Habermas sostiene que la legitimidad y el consenso de las decisiones políticas se lo hace a través de la comunicación abierta (Habermas 1993). El autor recupera el concepto de la “opinión pública”, entendido como un proceso comunicativo y racional entre los individuos, los grupos y las asociaciones civiles, que se está gestando en un espacio de comunicación llamado la “esfera pública”. Ésta se concibe como una extensión de la sociedad civil, donde ideas, intereses, valores, e ideologías formadas dentro de la sociedad civil se expresan y se hacen políticamente efectivas (Cohen y Arato 2000). En esta comprensión, el sistema político (el Estado, el gobierno, y la sociedad civil), necesitan articular sus intereses en el espacio público para poner sus preocupaciones en la agenda política. Según Habermas, no es el Estado sino los miembros de la sociedad civil los que tienen la responsabilidad de sostener una esfera pública democrática efectiva (Habermas 1993).

En las dos últimas décadas del siglo XX se produjo un esfuerzo intelectual que buscó ir más allá del marxismo y mantener al mismo tiempo una crítica al liberalismo y al republicanismo clásico. La versión más elaborada de esta corriente es el libro *Teoría Política y Sociedad civil* de Jean Cohen y Andrew Arato. Según Olvera, los autores han desarrollado un concepto de sociedad civil basado en las ideas de Habermas. Ellos encuentran en las instituciones y formas asociativas -que requieren la acción comunicativa para su reproducción- el fundamento mismo de la sociedad civil (Olvera 2000).

Siguiendo con lo previamente mencionado, Cohen y Arato no solo asumen la tradición de Habermas, pero también toman conceptos de Tocqueville y Gramsci para proponer su propia concepción de la sociedad civil y señalan principalmente tres características: a) la diferencia entre la sociedad civil, el Estado y la economía; b) las

instituciones centrales de la sociedad civil son las esferas públicas de la comunicación y de la asociación voluntaria; y, c) la institucionalización de la sociedad civil es un proceso que siempre implica la estabilización de las instituciones sociales sobre la base de los derechos (Cohen y Arato 2000). Partiendo de estas observaciones, desde una concepción política de sociedad civil se puede argumentar que sus elementos centrales –instituciones civiles y acción política, ciudadanía, derechos, representación política y Estado de derecho– son primordiales y necesarios para una sociedad civil funcional en el marco de una sociedad democrática (Muller 2014).

En el transcurso de estas páginas se he querido resaltar brevemente algunos de los argumentos filosóficos más importantes que se han dado sobre sociedad civil. Al igual que todos los conceptos políticos occidentales, se remonta a la filosofía política griega. A través de la bibliografía se ha repasado a los pensadores del siglo XVII y XVIII como Hegel y Ferguson a otros más modernos como Marx y Gramsci que moldearon el pensamiento de la sociedad civil hasta llegar a contemporáneos como Habermas y Cohen & Arato.

Según DeWiel la historia del concepto de sociedad civil -desde el inicio de la filosofía moderna- ha surgido en tres momentos: El primero la sociedad civil representa el ámbito de las instituciones públicas que están separadas del Estado; la segunda característica es la interdependencia con el Estado y la tercera tiene que ver con el pluralismo de las instituciones dentro de la sociedad civil. Las dos primeras características son conceptos distintos y en tensión y es lo que distingue a las dos escuelas de pensamiento que se han presentado a inicios del capítulo, los liberales y los postmarxistas. Los dos reconocen la importancia de la sociedad civil, pero con sus respectivos énfasis.

Si excluimos el período clásico, la sociedad civil significaba todos los aspectos de la sociedad que no estaban incluidos institucionalmente dentro del Estado.

Una discusión detallada y conceptual de sociedad civil como un actor crucial para limitar el gobierno autoritario, fortalecer el empoderamiento popular, reducir los efectos sociales de las fuerzas del mercado, combatir la pobreza y mejorar la calidad de la democracia, está más allá del ámbito de esta tesis. Resulta de particular importancia para este trabajo de investigación, bajar el concepto y hacerlo más operativo que permita analizar el rol de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG), como un actor importante del desarrollo y su responsabilidad con respecto a la rendición de cuentas.

1.1.4. La sociedad civil en el discurso del desarrollo

En las últimas cuatro décadas la sociedad civil ha ganado prominencia en los discursos políticos y del desarrollo, particularmente en lo que tiene que ver con las sucesivas olas de democratización en América Latina y Europa del Este. Acontecimientos como la caída del Muro de Berlín revolucionaron las ideas políticas e hizo que emerja con más fuerza la necesidad de ir construyendo sociedades más democráticas y participativas que faciliten la intervención de los y las ciudadanas en asuntos de interés público (Ghaus-Pasha 2004).

Con lo señalado, aparecen algunas Organizaciones no Gubernamentales (ONG) a la vanguardia del discurso del desarrollo. Aunque las ONG han existido desde hace más de un siglo, el primer documento oficial que hace referencia al término ONG es la Carta de las Naciones Unidas (capítulo X, artículo 71), que faculta al Consejo Económico y Social a "celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de asuntos de la competencia del Consejo" (Kaldor 2003, 14).

La incorporación de las ONG como actores de los procesos de desarrollo se produjo por múltiples razones: Se dice que las ONG tienen una ventaja comparativa debido a su flexibilidad, su capacidad para llegar a los puntos conflictivos del mundo y su enfoque participativo del desarrollo. Además, se dice que las ONG son innovadoras y rentables. Las ONG son organizaciones orientadas al valor cuyo personal está altamente motivado y comprometido con las necesidades de los pobres. Estas cualidades han ayudado a promover la opinión de que las ONG son en general, una mejor opción, que los gobiernos, como agentes más efectivos del desarrollo (Banks y Hulme 2012).

El consenso en torno de la sociedad civil como una esfera capaz de producir "cortocircuito" en las instituciones estatales -vistas como fuente de corrupción y de ineficiencia- la hizo atractiva para las instituciones internacionales: el Banco Mundial, el FMI y el sistema de las Naciones Unidas, que pasó a ver a las ONG como aliadas en la elaboración de una agenda transnacional destinada a romper el monopolio de los Estados-nación (Sorj 2007)

Es así que, la importancia de la sociedad civil –en relación con las ONG- se volvió protagónica en los programas de los organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional (FMI), no tanto por su papel en el proceso de democratización, sino sobre todo por su rol de apoyo en la reforma del Estado y como facilitador de una economía de libre mercado. Es así como se va construyendo un discurso de racionalidad tecnocrática que naturalizó la crisis de la política y el ajuste económico y

buscó validarse y consolidarse a través de organizaciones de la sociedad civil algunas de las cuales, en sus luchas contra las dictaduras militares, fueron unas de las pocas instituciones que acumularon cierto grado de legitimidad (Berglund 2009). Es decir, en el discurso del desarrollo, las agencias internacionales impulsaron la idea de la sociedad civil para llevar adelante los procesos de reestructuración neoliberal y enfatizaron que el sector privado y el tercer sector se conviertan en las fuerzas de equilibrio contra el Estado.

Siguiendo con el argumento anterior, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) afirma que una comunidad floreciente de ONG es esencial para una sociedad civil efectiva y eficiente que organice la participación local, esencial para el desarrollo sostenible. Las ONG fueron consideradas como la nueva alternativa al financiamiento de las estructuras estatales. Los países desarrollados consideraron a las ONG como representantes institucionales eficientes de la sociedad civil y los instrumentos ideales para implementar programas como salud, educación y así se inicia una era en la que se canalizan grandes cantidades de recursos a través de dichas organizaciones (Ibrahim 2017).

Con lo anteriormente señalado, para políticos y donantes, estas organizaciones representaron múltiples oportunidades ya que podían adoptar enfoques innovadores y flexibles para el desarrollo. En el sistema neoliberal, las organizaciones de la sociedad civil, eran necesarias para compensar el fracaso del mercado y tenían principalmente el rol de entregar servicios que el estado y las empresas no podrían o querían hacerlo (Krige 2014)

En las últimas décadas la visión de que las ONG son organizaciones filantrópicas y que hacen un trabajo altruista ha cambiado. Existe el reconocimiento que muchas de ellas, se han profesionalizado y mantienen su condición apolítica, sin embargo se ha hecho hincapié en sus limitaciones: las organizaciones no gubernamentales no pueden promover cambios estructurales a largo plazo (Banks y Hulme 2012). Las ONG brindan una pequeña cantidad de ayuda en comparación con los gobiernos -en muchos países- las ONG se concentran en operar sus propios proyectos, mejorando la situación en las microrregiones pero hacen poco para aportar con su experiencia en la prestación de servicios o la formulación de políticas públicas. Estos proyectos pueden ser loables, y su valor para las comunidades beneficiarias no debe ser ignorado, pero su contribución en los procesos del desarrollo es escasa. Se podría lograr un efecto multiplicador significativo si un amplio conjunto de ONG interactúan tanto con el sector público como con el sector privado (Fowler 2000).

Otro aspecto que cuestiona las ventajas comparativas -señaladas por los organismos internacionales- era que son organizaciones autónomas, flexibles y de base popular, pero en la práctica se ha visto que son extremadamente dependientes de financiamiento extranjero y que en este sentido promueven agendas y proyectos que están en las líneas estratégicas de quien provee los recursos apartándose, así, de las demandas de las organizaciones a quienes dicen servir por lo que su legitimidad y sostenibilidad están en cuestión (Banks y Hulme 2012).

En este mismo sentido, Michael Edwards sostiene que las aspiraciones y el idealismo en torno al papel de las ONG -después de la caída del Muro de Berlín- nunca se pudo cumplir, y la consecuencia es una institucionalización, que ha socavado la diversidad de las OSC y ha creado organizaciones que trabajan en un ámbito limitado de objetivos determinados por los donantes (Edwards 2011)

Si bien las ONG no han respondido a muchas de estas críticas, las organizaciones no gubernamentales siguen siendo una parte importante de una sociedad civil que crea una relación más equilibrada entre los gobiernos, mercados y ciudadanos.

Para desarrollar el presente trabajo de investigación destaco tres definiciones que considero de referencia:

Una primera aproximación al concepto de sociedad civil es la que proporciona el Banco Mundial. Este considera, a partir de un enfoque de desarrollo, que la aparición de las OSC constituye una de las tendencias más importantes de la sociedad contemporánea. A las OSC las define como una amplia gama de organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro que están presentes en la vida pública, expresan los intereses y valores de sus miembros y de otros, según consideraciones éticas, culturales, políticas, científicas, religiosas o filantrópicas. Por lo tanto, el término OSC abarca una gran variedad de organizaciones: grupos comunitarios, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, grupos indígenas, organizaciones de caridad, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales y fundaciones (Banco Mundial 2013).

Por otro lado, Naciones Unidas define a una Organización no Gubernamental (ONG) como una “agrupación de ciudadanos voluntarios, sin ánimo de lucro, que se organizan en un nivel local, nacional o internacional para abordar cuestiones de bienestar público. Las ONG, con una labor concreta y formadas por gente que comparte un mismo interés” (Naciones Unidas, s. f., párr. 1).

En esta misma línea de pensamiento tenemos, una tercera definición de Chile Transparente señala que las organizaciones sociales son:

Un conjunto amplio y variado de entidades que, con distintos propósitos y estilos, comparten algunas características: son organizaciones con personalidad jurídica, de interés público cuyo fin no es el lucro; tienen una misión específica (desarrollo de la educación, reducción de la pobreza, protección del medio ambiente, apoyo en situación de riesgo social, entre otros); y son, independientes del Estado (Chile Transparente 2012, 14)

Sobre el uso del término “sociedad civil” en el discurso del desarrollo, existen innumerables voces críticas, principalmente se señala la apropiación por parte de ciertos actores y posturas políticas de un concepto que por su naturaleza es uno de los más confusos de las ciencias sociales. Como señala Olvera (2000), todos los conceptos referidos al mundo de lo civil, el de organizaciones sociales es de carácter polisémico y de difícil aprehensión.

En la caracterización que se ha realizado, en los párrafos precedentes, parecería que las organizaciones no gubernamentales (ONG) han venido a sustituir a la de sociedad civil en los años recientes (Olvera 2000). El resultado ha sido la proliferación de programas sociales patrocinados por los gobiernos y organismos internacionales para fortalecer institucionalmente a las organizaciones no gubernamentales (ONG) y reemplazar a la sociedad civil por un conjunto de conceptos más estrechos que son más fáciles de operar, como “tercer sector”, “organizaciones sin fines de lucro”, economía social, entre otras (Edwards 2011).

Los debates sobre la importancia cultural y política de la sociedad civil han sido desplazados por argumentos sobre su función económica, en particular los supuestos beneficios que se derivan de la provisión de servicios de salud, educación y otros bienes y servicios sin fines de lucro a los grupos vulnerables (Edwards 2011). Lo que comenzó como una categoría adicional para el Estado y el mercado, una fuente distinta tanto de valor y de valores, se le ha relegado a un espacio marginal que funciona porque las dos instituciones anteriores no funcionan, cuando en realidad, la sociedad civil ha sido concebida como una categoría para lograr un cambio estructural y sistémico. Lo que alguna vez fue una conversación sobre democracia y autoexpresión se ha vuelto cada vez más tecnocrático, dominado por las élites que buscan dar forma a la sociedad civil para sus propios fines y cada vez más imitan el lenguaje y las prácticas de las empresas y las inversiones basadas en el mercado (Edwards 2011).

Aparentemente lo que se busca es acotar el significado de la sociedad civil a uno de sus componentes: las organizaciones no gubernamentales (ONG). Lo que plantea Olvera es utilizar el concepto de ONG u organizaciones civiles en positivo o bien,

resemantizar el concepto para hacerlo más abarcativo de la pluralidad y diversidad implícitas en la sociedad civil. Como bien señala Olvera, no existen razones teóricas a favor de una u otra opción, sino que se trata de acordar sobre el significado del término (J. Olvera 2000).

Lo que no es posible aceptar es que la idea de organismo civil (OC) sustituya a la de sociedad civil. La sociedad civil implica la existencia simultánea de tres niveles de la realidad: el sistema jurídico, en especial el conjunto de derechos civiles, políticos y sociales establecidos en la ley e institucionalizados en una red de prácticas de carácter público; una red de movimientos sociales y asociaciones civiles heterogéneas social y políticamente plurales; y una cultura de la tolerancia y de la crítica. Las organizaciones civiles son un subconjunto del sector asociativo de la sociedad civil, y por tanto, constituyen un fenómeno acotado (Olvera 2015).

Aunque es evidente que la confusión entre sociedad civil y ONG está presente hasta la actualidad, hay muchas voces que plantean que la sociedad civil no debe equipararse a las organizaciones no gubernamentales. Las ONG son parte de la sociedad civil; desempeñan un papel importante y a veces lideran procesos participativos y ciudadanos, también son un agente en el desarrollo socio económico y político pero la sociedad civil es un concepto amplio, abarca todas las organizaciones y asociaciones que existen fuera del Estado y el mercado (Ghaus-Pasha 2004).

Otros autores encuentran que la confusión entre el concepto de sociedad civil y ONG ha llevado a la despolitización de la sociedad civil, a un declive en el activismo y participación ciudadana, y a una reducción en las demandas de mejores servicios. Un concepto complejo, “está siendo reemplazado por definiciones más estrechas que son más fáciles de operar e institucionalizar” (Krige 2014, 8).

Con la debilidad conceptual al momento de definir a la sociedad civil, ha proliferado el lenguaje utilizado para describir a los actores no estatales. Sociedad civil" se entiende como todos los actores no gubernamentales, incluidas organizaciones religiosas, asociaciones profesionales, sindicatos, grupos de autoayuda, movimientos sociales y asociaciones empresariales. En teoría, sus formas institucionales son distintas de las del estado, la familia y el mercado. En la práctica, sin embargo, los límites entre el estado, la familia, el mercado y la sociedad civil son a menudo complejos. Las organizaciones no gubernamentales son solo una forma de organización de la sociedad civil.

Se usan denominaciones como "tercer sector", "sociedad civil", "organizaciones civiles" y otras formas que aluden al mismo proceso social, pero no existe un consenso sobre su definición. Una de las razones, que se puede señalar, es que el discurso sobre el sistema político y económico únicamente reconocía la existencia de dos sectores: el mercado (para organizaciones lucrativas) y el Estado. Entonces surge la pregunta, ¿dónde se ubican las organizaciones sociales o los procesos asociativos que han existido durante la historia? Otra razón por la que se hace difícil conceptualizar es porque existe un vasto universo de OSC, de distinta naturaleza, dedicadas a intervenir en una amplia gama de temas¹.

En el caso ecuatoriano, se da un uso indistinto de conceptos afines como el de organización no gubernamental (ONG), organizaciones sociales y el de Tercer Sector, organizaciones de la sociedad civil (OSC) los cuales han llegado a usarse de manera indiferenciada para referirse al mismo fenómeno social. Sin embargo, cada categoría tiene sus propios alcances explicativos y sus limitaciones. Estas definiciones ayudan a crear una visión más amplia de las muchas posibilidades de la sociedad civil, al tiempo que protegen contra el uso indebido o la monopolización del término por parte de cualquier conjunto de intereses o escuela de pensamiento. La sociedad civil es un concepto amplio. Son todas aquellas organizaciones y asociaciones que operan y trabajan fuera del mercado y del Estado (Ghaus-Pasha 2004).

He considerado necesario exponer los distintos puntos de vista y lecturas que se hace sobre sociedad civil y evidenciar que existe un debate plural y abierto de nuevas y diferentes perspectivas. La sociedad civil no es un concepto que permita un consenso, una conclusión o una generalización fáciles. A medida que la literatura de la sociedad civil se vea enriquecida por perspectivas más no occidentales y no ortodoxas, las diferencias entre las escuelas de pensamiento y sus interpretaciones crecerán, y muchas de las suposiciones existentes serán cuestionadas más profundamente (Edwards 2011).

Con las consideraciones expuestas y para los fines de esta tesis, los términos "sociedad civil", "organización de la sociedad civil" "organización no gubernamental" "tercer sector" se usarán indistintamente, a menos que se especifique lo contrario. Sobre la definición y qué se entiende por OSC, se utilizará la definición del Banco Mundial que es la que más se acerca a las OSC que conforman la Confederación Ecuatoriana de

¹ En el grupo de las organizaciones sociales se cuentan a comunidades religiosas, comités de padres de familia, comités barriales, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, comités de empresa, entre otros.

Organizaciones de Sociedad civil (CEOSC). Estas son de distinta naturaleza en tamaño, ubicación geográfica, ámbitos de acción y son las OSC que han entregado información para que se desarrollen los cuatro informes de rendición de cuentas que se han llevado adelante desde el 2011.

1.2 La transparencia y la rendición de cuentas

Los procesos de transparencia y rendición de cuentas están relacionados al manejo de los asuntos públicos y hacen referencia a las acciones y la información que deben dar los gobiernos a sus mandantes, pero, sin lugar a dudas son aplicables a la esfera privada –en este caso- a las organizaciones sociales (Olvera 2015).

Es evidente que, en los últimos años, el tercer sector ha incrementado su impacto social. Las organizaciones de la sociedad civil administran recursos públicos y privados, nacionales e internacionales, persiguen fines públicos y toman decisiones que afectan a personas y organizaciones; muchas veces son capaces de influir sobre el sector público o privado, y trabajan con comunidades en situación de exclusión y vulnerabilidad. En todas esas situaciones se generan relaciones de poder y una de las formas de que esas relaciones sean de mayor balance, es desarrollando un sistema de rendición de cuentas (Cruz 2014). En este contexto, las entidades adquirieron un rol relevante y el reconocimiento como agentes de transformación social.

Se ha pasado de una era en la que se otorgó legitimidad a las organizaciones sociales simplemente por su propia razón de ser (dedicadas a causas nobles), a un contexto donde -cada vez más- los medios de comunicación, agentes estatales, empresarios y el resto de la sociedad, exigen que las OSC provean información sobre los recursos con los que cuenta, el trabajo que realiza, los temas en los que interviene. Esto implica que las organizaciones no deben estar centradas solo en desarrollar su labor, sino que deben mostrar y explicar lo que hacen y si lo hacen bien. En efecto, parte de la legitimidad de las OSC comienza a jugarse en la capacidad de las mismas de “someterse a las mismas exigencias que la opinión pública impone a las instituciones estatales (Cruz y Pousadelas 2008).

Existen distintos factores que fomentan y desafían la legitimidad de las organizaciones de sociedad civil, es por este motivo que, un creciente número de organizaciones han hecho conciencia de estos retos y han empezado a buscar y diseñar herramientas de auto regulación y control que permitan rendir cuentas de su gestión a distintos sectores involucrados como son los *stakeholders*, cooperación nacional e

internacional, a los estados y principalmente a la población que recibe la atención y los servicios, o a la comunidad que motiva la existencia de la organización.

La credibilidad de las OSC, depende en gran medida, de la confianza social que estas sean capaces de generar. El tercer sector tendrá mayor impacto social y más capacidad de actuación en la medida que consiga mantenerla e incrementarla; la transparencia y la rendición de cuentas surgen como aspectos centrales para generar la confianza social, una mayor legitimidad de las organizaciones, fortalecer su institucionalidad y lograr mayor participación e incidencia en los asuntos de interés general (Vidal 2010). Con el objeto de estar a la altura de las circunstancias y poder atender la creciente demanda de mayor transparencia las OSC -a nivel internacional- cuentan con un mecanismo, que sin ser el único, puede aportar con un marco de referencia para que las OSC puedan rendir cuentas. El Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las OSC², en su 5to Principio de Estambul³ “Practicar la transparencia y la rendición de cuentas” establece que: “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”

Como bien lo señala Alicia Arias:

La transparencia y la rendición de cuentas van más allá de cumplir con las normas legales, implica incorporar a cada una de nuestras organizaciones, y al sector de OSC, procesos de rendición de cuentas en el trabajo diario y en el comportamiento de la entidad y el sector. Es decir, se debe 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 (Arias 2010, 19)

1.2.1 Transparencia

La transparencia, de forma general se la entiende como un conjunto de valores, procesos y procedimientos que garantizan la rendición de cuentas. Un principio central de transparencia es la provisión de información. Para ser transparente, es deber de cada organización exponer y someter al análisis de los distintos actores y partes interesadas la información relativa a su gestión, los criterios que sustentan sus decisiones y los recursos que utilizan. Estos deben estar perfectamente documentados y accesibles o disponibles a cualquier persona, de manera permanente, sencilla y expedita, sin necesidad de ser

² Es un proceso creado por y para las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en todo el mundo con el objetivo de establecer un marco conjunto de principios que definan las prácticas eficaces de desarrollo de las OSC y establezca unas normas mínimas para generar un entorno favorable para las OSC promocionando a la vez el papel esencial de la sociedad civil dentro del sistema internacional de cooperación al desarrollo (Bermann-Harms y Murad, s. f.).

³ Los Principios de Estambul son una especie de herramientas autorreguladoras, constituyen un marco de referencia internacional para las OSC como actores independientes del desarrollo.

requerida (Blagescu, Lloyd, y De las Casas 2005). Es así que la transparencia alude a una actitud, principio o valor para que toda la gestión organizacional pueda ser de conocimiento público, esto puede ser útil al momento de ser evaluados en forma precisa e imparcial por los beneficiarios, quienes utilizando algún punto de referencia puedan medir los niveles de apertura que tienen las organizaciones, de dónde se obtiene el financiamiento, la forma en la que se han gastado los recursos y si se han cumplido con los objetivos planteados (Cruz y Pousadelas 2008).

Siguiendo con lo previamente anotado, la transparencia está intrínsecamente relacionada con la participación y comunicación con los actores internos y externos de la organización. La participación de los primeros (voluntariado, de los beneficiarios, de las personas asociadas), es una auténtica garantía de transparencia de la entidad. Los distintos colectivos que participan en las organizaciones son un motor para hacerlas más transparentes (Rovira, Jerez, y Johanisova 2012). En el segundo caso, si los máximos responsables de la organización difunden información que da una imagen precisa de la institución, crean un depósito de credibilidad que servirá para afianzar la relación con sus partes interesadas. Los donantes, financiadores, usuarios y los socios en general, estarán más predispuestos en colaborar con una organización que tenga una estrategia de comunicación transparente que genere confianza (Rovira, Jerez, y Johanisova 2012).

Para garantizar la transparencia, de manera significativa y coherente, una organización debe contar con una política de transparencia. Sin este mecanismo, la información que se proporcione a los distintos públicos es en gran medida arbitraria. Las personas en la organización pueden decidir qué divulgar y qué no, creando impredecibilidad en el flujo de información. Con una política formal, todas las decisiones sobre la información a ser proporcionada es objetiva (Blagescu, Lloyd, y De las Casas 2005).

La transparencia o acceso a la información, por lo tanto, permite la participación ciudadana y constituye un elemento importante de la estructura ética de cualquier organización. Es un factor que desincentiva conductas corruptas y deshonestas, convirtiéndose en un precursor de la rendición de cuentas en las instituciones. La transparencia es un elemento que puede abonar para crear confianza entre los actores sociales, y eso vale tanto para las entidades públicas como para las organizaciones sociales o civiles. De hecho, en tanto que hay una creciente reflexión y exigencia práctica con la rendición de cuentas por parte de las entidades públicas, apenas se comienza a

discutir, y no siempre de buen grado, de qué manera y ante quienes han de ser transparentes y rendir cuentas las organizaciones civiles (Hernández Baqueiro 2010).

Avanzar hacia la cultura de la transparencia significa crear un enfoque proactivo de la rendición de cuentas, no considerarla el fin en sí mismo, sino un proceso continuo que tiene que estar en la base de cualquier actividad que realice la organización. (Rovira, Jerez, y Johansova 2012). La transparencia es un componente y una función indispensable en cualquier mecanismo de rendición de cuentas. Es difícil imaginar un régimen de rendición de cuentas sin un acceso claro y expedito a la información pertinente (Hernández Baqueiro 2010).

1.2.2 Rendición de Cuentas (o Accountability)

Hay una creciente convicción de que rendir cuentas es una actividad importante para que cualquier organización, sin fines de lucro, pública o privada gane confianza y legitimidad ante otros actores sociales (Hernández Baqueiro 2010), pero qué significa rendir cuentas?

Tradicionalmente, la rendición de cuentas ha tenido un carácter de obligatoriedad exigida por la administración pública. En la actualidad se identifica con el término anglosajón de *accountability*, el cual antepone el aspecto de «obligación moral» al de «obligación legal» de rendir cuentas (Rovira, Jerez, y Johansova 2012). Mary Kaldor, identifica dos tipos de rendición de cuentas que deben ser abordados por las OSC: responsabilidad moral y responsabilidad procesal. La responsabilidad moral habla de la misión de las OSC, asegurando que las actividades de la organización estén diseñadas para cumplir su misión. La rendición de cuentas procesal se refiere al proceso interno sobre la gobernanza, la gestión financiera y los controles internos. Este último tipo de responsabilidad a menudo está fuertemente influenciado por los constituyentes de la OSC, sus agencias de financiamiento y el tipo de organización (Kaldor 2003). Siguiendo con esta misma idea se puede decir que existe una rendición de cuentas práctica que tiene que ver con lo legal y la gestión y funcionamiento organizacional y otra de carácter moral, esta última más relacionada con la obligación de informar y asumir responsabilidades sobre una determinada acción o conjunto de acciones que se hayan desarrollado (L. Brown y Jagadanda 2007).

Para Banks y Hulme (2012) la rendición de cuentas es un proceso de responsabilizar a las personas y organizaciones por sus acciones, a veces a través de una autoridad competente o un código de ética. Otros autores (Montserrat 2009; Ebrahim 2010) la definen como el deber de informar de las políticas y actuaciones de la

organización, de justificar sus actos y de someterse a cualquier tipo de control para verificar la consistencia de la información. Alnoor Ebrahim, cita a One World Trust del Reino Unido⁴, define a la rendición de cuentas como los procesos a través de los cuales la organización se compromete a responder y equilibrar las necesidades de las partes interesadas -tanto en la toma de decisiones como en las actividades que realiza- y cumple con este compromiso (Ebrahim 2010). Las definiciones anteriores comparten la idea que la rendición de cuentas se centra en las relaciones entre diversos actores, algunos dan cuenta de su comportamiento y otros reciben y juzgan esas acciones (Banks y Hulme 2012).

En este momento, cabe puntualizar que en el lenguaje común de las organizaciones miembros de la CEOOSC, relacionan a la rendición de cuentas los aspectos económicos y el manejo financiero únicamente. Esto no quiere decir que la rendición de cuentas financiera no sea importante, muy por el contrario; la misma es una parte esencial de la rendición de cuentas y de la transparencia de las organizaciones hacia su entorno. La rendición financiera y contable sobre los fondos debe hacerse, y debe hacerse muy bien, y en los tiempos adecuados, pero existe mucha otra información, como la misión y objetivos de la institución, sus autoridades, forma de trabajo, forma de gobierno, toma de decisiones, la ejecución de los programas y proyectos y los resultados obtenidos en las comunidades intervenidas que en conjunto son los que van a generar una mayor legitimidad y credibilidad en la institución (CARE Perú 2013).

También se debe señalar que el concepto de *accountability* está relacionado con otros muchos criterios que constituyen los fundamentos para cumplir con la responsabilidad de proporcionar información, justificar sus actuaciones y, en definitiva, rendir cuentas a sus *stakeholders*.

La organización internacional One World Trust desglosa la rendición de cuentas en cuatro dimensiones: transparencia, participación, evaluación y mecanismos de respuesta y reclamo.

a) Transparencia. Se refiere a la apertura de una organización con respecto a sus actividades, proporcionando información sobre lo que está haciendo, dónde y cómo se lleva a cabo y cómo se está desempeñando.

⁴ Una ONG que evalúa los procesos de rendición de cuentas de grandes organizaciones mundiales: empresas multinacionales, ONG internacionales, y agencias intergubernamentales

- b) **Participación.** Una organización comprometida con la rendición de cuentas debe permitir la participación de los *stakeholders* a nivel operativo, a nivel político y/o estratégico.
- c) **La evaluación.** Asegura que una organización es responsable de su desempeño, que está logrando sus metas y objetivos, y que cumple con los estándares acordados.
- d) **Mecanismos de reclamos y respuesta.** Este es el mecanismo a través del cual las partes interesadas pueden consultar una decisión, acción o política y recibir una respuesta adecuada a su reclamo.

Los procesos de transparencia, participación y evaluación deben utilizarse para minimizar la necesidad de mecanismos de queja (Blagescu, Lloyd, y De las Casas 2005).

La mayoría de las discusiones sobre la rendición de cuentas, también plantean otra pregunta: ¿Responsabilidad ante quién?

Las organizaciones civiles no siempre son responsables ante un único grupo claramente definido, sino que en general lo son ante muchos *stakeholders*, por lo que existen diversas maneras de hacerlo. Kumi Naidoo de CIVICUS, enumera tres niveles: responsabilidad ascendente, es a menudo con los gobiernos y los donantes institucionales, aquellos que proporcionan la base legal y financiera de las OSC; rendición de cuentas descendente, a las personas que son los beneficiarios, o sea ante las personas a quienes se presta el servicio o la comunidad que motiva la existencia de la organización; en tercer lugar, la rendición de cuentas horizontal, o entre pares, requiere de mucho esfuerzo y atención. Si no se trata este asunto, puede haber una duplicación innecesaria de acciones, un desaprovechamiento de recursos y se puede fracasar a la hora de forjar sinergias en el sector (Naidoo 2008).

La gran variedad de partes interesadas plantea un dilema para las ONG: cómo priorizar sus responsabilidades frente a sus diferentes *stakeholders*. El debate principal sobre este tema se centra en la dicotomía entre si una ONG debe rendir cuentas principalmente a sus beneficiarios o a sus donantes.

De los planteamientos realizados se puede concluir que la rendición de cuentas no es un fin en sí mismo. Es medio para generar confianza con sus socios; además, se hace necesario utilizar un enfoque más abierto que potencie a la rendición de cuentas como agente para el cambio organizacional. La transparencia que se persigue de forma continua abre espacio para que las personas afectadas por las políticas de una ONG puedan participar en el proceso de toma de decisiones. Esto a su vez crea ciclos de retroalimentación positivos que permiten a las organizaciones aprender de lo que

funciona y de lo que no. Cuando se entiende en estos términos la rendición de cuentas ya no es simplemente un mecanismo para disciplinar el poder, sino también una fuerza para el cambio social (Lloyd y De las Casas 2005).

El debate sobre la transparencia de las ONG ha estado presente a nivel mundial, por más de dos décadas y lo más probable es que continúe. La diversidad de los campos de acción y las partes interesadas significa que no puede haber una única norma por la cual las ONG puedan ser juzgadas. Varias preguntas aún requieren ser abordadas y el debate sobre cómo responderlas mejor, aún continúa.

1.2.3 Perspectiva internacional sobre la rendición de cuentas

La rendición de cuentas fue traída a la esfera pública por los organismos de la cooperación internacional en el contexto de la ayuda para el desarrollo. Este es un tema que las propias OSC y organizaciones de cooperación internacional han desarrollado a través de diversas propuestas, reuniones y foros internacionales en los que se tratan aspectos relevantes respecto a la eficacia de la ayuda.

Es así que el reconocimiento de la transparencia por parte de las OSC surge no sólo a partir de su trabajo social, sino también como una herramienta para visibilizar el diseño, ejecución y evaluación de sus acciones y, fundamentalmente, como una forma de legitimarlo ante la sociedad y los donantes (Consejo para la Transparencia 2016).

Sobre el tema se viene hablando desde el 2000 pero, es el Segundo Foro de Alto Nivel de Eficacia de la Ayuda al Desarrollo en el 2005 es donde se integra la transparencia, primero de manera general, para luego ir avanzando progresivamente hacia definiciones e indicadores concretos que reflejen aquellos aspectos que resultan relevantes tanto para donantes como para receptores.

Existen, a nivel internacional, una serie mecanismos que promueven la transparencia y rendición de cuentas en las OSC. Los más relevantes son: Segundo Foro de Alto Nivel de Eficacia de la Ayuda al Desarrollo en París (2005); el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda (2005); el Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo celebrado en Accra en 2008; la Primera Asamblea Mundial de Estambul desarrollada en el 2010.

Como ya se había mencionado en párrafos precedentes, éste último evento, sienta las bases para la rendición de cuentas de las OSC en todo el mundo. En esta ocasión, 170 representantes de OSC de 82 países se reunieron en Turquía, para debatir y adoptar de forma unánime los ocho Principios de Estambul sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC.

El quinto principio dice: “Las OSC son eficaces como actores 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” (Foro sobre la eficacia del Desarrollo de las OSC 2011, 25)

La relación entre transparencia y las OSC se ubica en un escenario mundial que demanda cada vez mayor eficiencia, eficacia y control a organizaciones sociales y no sólo exigir rendición de cuentas a terceros como son el Estado, el sector privado, sino que deben practicarla.

Capítulo dos

La sociedad civil en el Ecuador

Este capítulo nos llevará por un recorrido breve sobre orígenes y acciones que ha desarrollado la sociedad civil y particularmente las ONG y a la vez podemos conocer los distintos mecanismos de regulación que usan, sobre todo los Estados, para realizar un trazado de las condiciones en las que las organizaciones de la sociedad civil pueden operar dentro del espacio público.

2.1 Evolución histórica

La sociedad civil existía antes y se extiende más allá de las ONG. Sin embargo, al expandir la agenda de desarrollo para incluir a la sociedad civil, las ONG son vistas como la "punta de un *iceberg* cívico" (Fowler 2000).

Según Manuel Chiriboga, las ONG existen en Ecuador desde las primeras décadas del siglo veinte, cuando se establecieron principalmente a prestar servicios a la población urbana y a trabajadores y artesanos que migraron a las ciudades grandes como Quito y Guayaquil. En la década de 1950, estas organizaciones se convirtieron en organizaciones de la sociedad civil (OSC) que brindaron asistencia a los discapacitados, se involucraron en la planificación familiar y apoyaron programas educativos (Chiriboga 2014; Herrera y Zanafria 2018).

Las primeras formas de organización autónoma son propiamente en las décadas de los 60 y 70 del siglo XX cuando se empiezan a conformar las ONG de desarrollo, financiadas principalmente por la cooperación europea y norteamericana. Las organizaciones que surgieron en los 60 promovieron procesos de reforma agraria y brindaron capacitación y asistencia técnica a los sectores campesinos y urbano-marginales, se centraron también en la protección del medio ambiente y la expansión de los servicios públicos como educación, salud, agua y riego (Chiriboga 2014; Herrera y Zanafria 2018).

Un segundo momento en la constitución de las ONG se da a partir del año 72, con el "boom" petrolero y la consolidación de un Estado con una gran capacidad de intervención debido a la presencia de las Fuerzas Armadas y la suficiente disponibilidad de recursos económicos (Arcos Cabrera y Palomeque Vallejo 1997).

Para Franklin Ramírez, en el Ecuador la sociedad civil aparece tardíamente en relación con los otros países latinoamericanos. Él afirma que existe escasa participación de los actores sociales en la disputa por la transición democrática, a fines de los años setenta, lo que explicaría en parte tal invisibilidad. Considera que, los actores se han hecho presentes y han llamado la atención de políticos y académicos entrados los años ochenta con el cambio de modelo de desarrollo (Ramírez 2008).

Lo que manifiesta Ramírez coincide con la década de los 80 en la que las agencias internacionales de desarrollo comenzaron a identificar a las organizaciones de la sociedad civil como vehículos adecuados para abordar los problemas de desigualdad social, además de ser un elemento clave en el ajuste social a las reformas neoliberales que se están llevando a cabo en los países latinoamericanos. Estas expectativas concuerdan con algunos de los aspectos de las anteriores visiones de reforma del Estado, que vieron a las ONG como una alternativa para mejorar la prestación de servicios sociales y como una estrategia para crear consenso sobre temas de desarrollo entre el Estado, la sociedad civil y el mercado.

En el caso ecuatoriano, en la décadas del 80 se constituyeron el 34% de las ONG y en el 90 el 46% (Chiriboga 2014, 21). El crecimiento de las organizaciones coincide con el momento de la implantación de políticas de ajuste estructural donde el Estado reduce su rol público en la gestión y además las OSC empiezan a hablar de temas como la defensa de derechos civiles, políticos, culturales o de los pueblos indígenas, la equidad de género y el medio ambiente, esto hace que los organismos de cooperación internacional les vea como interlocutoras de sus programas para “sobrepasar las limitaciones que el Estado mismo presentaba en cuanto a programas de desarrollo” (Chiriboga 2014, 75).

Durante la década de los 90 existió incremento en el número de ONG comparado con las décadas precedentes pero al mismo tiempo se empezó a identificar determinados elementos de crisis del sector (Arcos Cabrera y Palomeque Vallejo 1997). Algunas instituciones habían pasado momentos difíciles con pocos resultados en su gestión y dificultades para proyectarse hacia el futuro por las limitaciones de financiamiento externo que se empezó a sentir, sino también por las pocas posibilidades de respuesta a los nuevos desafíos (Arcos Cabrera y Palomeque Vallejo 1997).

Sin embargo, estos problemas no pueden desdibujar la labor positiva y los logros alcanzados por las ONG en esa década como el incremento de la capacidad de diálogo político y técnico, provisión de servicios, asistencia técnica, realización de estudios e

investigaciones, apoyo en la formulación y aprobación de leyes, entre otros (Chiriboga 2014).

Lo que podemos ver en las décadas de 1980, 1990 y 2000 es que las OSC fueron parte de una sociedad civil en ebullición. Contribuyeron al fortalecimiento de actores políticos como los pueblos y nacionalidades indígenas, apoyaron reivindicaciones de género y de defensa de la naturaleza, participaron en los procesos constituyentes de 1998 y de 2007, integraron espacios paritarios de gestión, como los Consejos de Igualdad de Niñez y Adolescencia, Consejo de las Mujeres, Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador que en forma autónoma gestionaron importantes recursos de la cooperación gubernamental y no gubernamental (Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de Sociedad Civil 2017b).

En momentos en que el Estado mostraba limitaciones en el cumplimiento de su rol de proveedor de servicios para la garantía de derechos, las ONG actuaron como entes autónomos respecto del poder, como amplificador de las demandas sociales y como proveedor de servicios especialmente para las poblaciones más vulnerables (Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de Sociedad Civil 2017b)

Por otro lado, al hablar del tema institucional, este período estuvo marcado por la ausencia de un marco jurídico-institucional estable, que definiera normas claras y coherentes para el desarrollo de la sociedad civil. Los esfuerzos, por concretar ambientes legales e institucionales habilitantes para el ejercicio de los derechos de participación y asociación, se realizaron de manera dispersa y poco continua, sin embargo la creación de ONG fue significativa en estos años (Jarrín y Auz 2018). A pesar de esta débil institucionalidad, incapaz de promover la participación, la ciudadanía organizada articuló a distintos movimientos, tuvo incidencia en los procesos de descentralización y reforma del Estado y lideró movilizaciones de gran escala, que terminaron con el derrocamiento de tres presidentes en 10 años⁵(Jarrín y Auz 2018).

En el 2006 llega a la presidencia de la República Rafael Correa, auspiciado por el movimiento PAIS⁶ e “instauró un proyecto, denominado “Revolución Ciudadana”, que entre otras cosas prometió el establecimiento de un modelo de participación en

⁵ Gobiernos de Abdalá Bucaram (agosto 1996 – febrero 1997), Jamil Mahuad (agosto 1998 – enero 2000) y Lucio Gutiérrez (enero 2003 – abril 2005).

⁶ PAIS (Patria Altiva y Soberana), movimiento político fundado exclusivamente para lanzar la candidatura de Rafael Correa Delgado en las elecciones de 2006, y que representa el proyecto político de la Revolución Ciudadana (Ortiz Lemos 2014, 588) .

democracia pretendidamente basado en las demandas históricas de los movimientos sociales” (Ortiz Lemos 2014, 583).

2.2 La situación de la OSC en la última década (2007-2017)

Ecuador inicia el siglo XXI en un contexto de crisis. Entre los años 1997 y 2007, el país tuvo siete gobiernos distintos, con tres presidentes constitucionales derrocados en medio de una compleja situación financiera y fuerte agitación social. La llegada a la presidencia de la República de Rafael Correa, cambia el escenario social y político del Ecuador y marcó un punto de quiebre en el desarrollo del país.

Para materializar los ofrecimientos de campaña, el Presidente Correa motivó la elaboración de un nuevo texto constitucional, que a decir de sus proponentes, permitiría encaminar su proyecto político e implementar una serie de medidas para combatir los peores excesos del neoliberalismo. De estas medidas, se distinguen el rechazo al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, el cierre de la base militar de Manta, la expulsión del representante del Banco Mundial, la incautación de los bienes de las oligarquías, entre otros (Jarrín y Auz 2018).

El nuevo marco constitucional redefine las relaciones Estado-sociedad civil. La Carta Magna consagra los derechos de participación recalcando la importancia de la democracia no solo representativa sino también participativa. Crea el quinto poder encargado de articular los procesos de participación ciudadana, desarrollar los concursos de designación de autoridades de control, lucha contra la corrupción y el control social. Así, según el nuevo régimen, se determinan las bases para que se promueva la participación ciudadana en los asuntos de interés público, más allá del mero ejercicio del sufragio.

Las OSC en décadas anteriores pasaron por períodos de alto protagonismo en el escenario social y político, pero, en los últimos años, “la sociedad civil debió soportar la falta de recursos resultante de los cambios en la cooperación internacional; además, tuvo que contener el cálculo político o las acciones de contención formales y no formales que el retorno del Estado impuso” (Herrera y Zanafria 2018, 32). En momentos en la que la intervención del Estado se debilitaba como resultado de la crisis económica y de las medidas de ajuste fiscal la canalización de recursos de la cooperación internacional y del sector privado a través de las ONG fue una práctica que reivindicó un espacio para lo público (Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de Sociedad Civil 2017b).

En la presidencia de Correa, se plantearon una serie de reformas en varios sectores: educación, salud, obras públicas, justicia, entre otros. A pesar de los procesos

de modernización, que se han hecho visibles en la última década, aún persisten serias brechas y asimetrías socioeconómicas que le configuran a la sociedad ecuatoriana como inequitativa en cuestiones étnicas, de género, intergeneracionales, etc., que en muchos casos aparecen como resultado de procesos de segregación y exclusión, lo que conlleva a la pobreza, la informalidad y la violencia⁷.

Como ya se ha mencionado, el espacio para la participación pública de la sociedad civil se redujo después de que se redactó la nueva Constitución en 2008. Durante la administración de Rafael Correa se expidieron tres decretos ejecutivos (982, 16 y 739) que hizo que el entorno de los medios de comunicación se polarice y el control de la sociedad civil se amplíe a través de las restricciones legales a las libertades expresión, de asociación y reunión pacífica. Por ejemplo, el gobierno –a través del Ministerio del Ambiente- disolvió la Fundación Pachamama alegando que no estaba cumpliendo con los objetivos para los que fue creada y que las actividades que desarrolló la ONG, en defensa de los intereses de la naturaleza, fueron contrarios a los previstos en sus propios estatutos, lo que a su vez se consideró violatorio a lo ordenado en el Decreto 16 (Diario La Hora 2013).

Adicionalmente, el caso de Fundamedios -una ONG cuyo objetivo principal es proteger la libertad de expresión- fue objeto de severas críticas por parte del Ejecutivo, que llegó incluso a amenazar su supervivencia, para lo cual utilizó, como en otros casos, argumentos para desacreditarla, responsabilizándole de participar como un actor político y no social (El País 2015). Otro caso emblemático fue la disolución de la Unión Nacional de Educadores (UNE) al amparo de las disposiciones del Decreto Ejecutivo 739 (The International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) 2018). Dicha organización, después de una larga batalla legal y cuando el período del presidente Correa concluyó, recuperó su personería jurídica, con la promulgación del Decreto 193 por parte del presidente Lenin Moreno.

El Decreto 982 expedido en marzo de 2008 fue una señal de aviso de que este espacio de acción se iba restringiendo. Una señal más fuerte se experimentó en 2009, cuando el gobierno retiró el permiso de funcionamiento de la organización ambientalista

⁷ Según un estudio de la CEPAL del 2013, la expansión económica de la última década (2002-2012) estuvo acompañada de un aumento constante de la inversión social pero no se ve una clara evidencia de mejoramiento de la calidad de los servicios sociales y progresos en las condiciones de vida. En lo referente a la incidencia de pobreza medida por ingresos se redujo al pasar de 63% a 27% pero ésta sigue siendo alta. Por otra parte el estudio señala que sin dejar de reconocer los esfuerzos del gobierno de Correa, los cambios en la ejecución de la política han sido principalmente de tipo coyuntural y en menor medida de carácter estructural (Naranjo Bonilla 2013).

Acción Ecológica bajo el argumento de “inmiscuirse en política” (Ospina 2017). Si bien se dio marcha atrás en el proceso de cierre, como producto de las presiones a nivel nacional e internacional, las estrategias de control del sector no se detuvieron (The International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) 2018). En 2013 se emite el Decreto Ejecutivo 016, que profundizó el control ya ensayado en el Decreto 982, y que convierte a la gestión de las OSC en un campo minado, donde cualquier paso en falso podía terminar con una acción de disolución (Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de Sociedad Civil 2017b).

En este esfuerzo de regularización de las OSC, en agosto 2015, se promulga el Decreto Ejecutivo 739 que reforma y codifica el Decreto 16 y en el que –a criterio de las autoridades competentes- surge como respuesta a las preocupaciones expresadas por las organizaciones sociales. En este se establecen cambios de forma como la homologación de requisitos, la eliminación del patrimonio mínimo a la constitución y el patrocinio de un abogado para la tramitación.

De lo expuesto se evidencia que la capacidad de asociación y participación de las organizaciones sociales se ha visto limitada. Para un gran número de ONG “el carácter centralizado y fuertemente impositivo del Estado ha implicado una violación relativamente sistemática de derechos como los de protesta, de asociación, de expresión y de prensa” (Chiriboga 2014, 113). Cualquier pronunciamiento, fuera de la visión gubernamental fue calificado como intervencionista y de oposición. Los decretos ejecutivos 982 (2008), 016 (2013) y 739 (2015) se convirtieron en herramientas estatales para debilitar y reducir el campo de acción de las OSC.

2.3 Marco Normativo

Analizar el marco jurídico-institucional del sistema político es un elemento importante para entender la participación porque leyes e instituciones son la cristalización de prácticas políticas que resultan de la cambiante correlación de fuerzas entre aquellos actores sociales que buscan ampliar los espacios de participación y asociación y aquellos otros que quieren mantener restringido el espacio de lo público.

En esta medida, analizar las estructuras jurídico institucionales, primero, nos da indicios sobre las formas en que se ejerce el poder en una sociedad, sobre las características y el alcance de las formas de acción colectiva que se consideran legítimas dentro de un sistema político y sobre la disponibilidad de mecanismos y procedimientos para que la ciudadanía – individual y colectivamente- participe por vías legales en la toma de decisiones. Y segundo, porque en la medida en que las leyes e instituciones sancionan

ciertas formas de participación, también, por omisión o por clara definición, establecen los ámbitos en los que no se permite la participación ciudadana y los medios que se consideran ilegítimos e incluso ilegales para encausar dicha participación.

La normativa ecuatoriana sobre las ONG se encuentra regulada por el Código Civil. El artículo 564 contempla las figuras de corporación y fundación y son consideradas como entes privados, debiendo contar con personería jurídica para ejercer sus derechos y obligaciones. De acuerdo a este Código Civil, el presidente de la República tiene la potestad de conceder dicha personería jurídica, siempre y cuando la organización en cuestión no altere el orden público, las leyes o a las buenas costumbres de la sociedad ecuatoriana. Además, la aprobación de ordenanzas o estatutos podían corregirse o modificarse si el Presidente consideraba que éstos perjudicarían a terceros y/o estarían incompletos. Por otro lado, el Código introduce mecanismos de disolución de organizaciones en caso de que su actividad comprometa la “seguridad o los intereses del Estado, o no corresponden al objeto de su institución” (Código Civil, 1970).

He mencionado el Código Civil porque es el primer referente que tienen las organizaciones sociales ya que data de 1970, sin embargo es preciso mencionar que existen otras normas superiores que irán moldeando el marco jurídico institucional para las ONG hasta nuestros días.

La Constitución de la República del Ecuador, aprobada en el 2008, consagra los derechos de participación y sienta las bases para promover la participación ciudadana en lo público, más allá del derecho al voto. El Art. 61 de la Constitución incorpora los derechos de participación en general y a partir del artículo 95 señala “la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria” (EC 2008). En el artículo 96 se reconocen las diferentes formas de organización de la sociedad para incidir en las decisiones y políticas públicas. Esta es la primera ocasión que se menciona expresamente sobre la rendición de cuentas y la democracia que tienen que practicar las organizaciones sociales.

Art. 96.- Se reconocen 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 (EC 2008, 67).

La Constitución también determina, en su artículo 97, que las organizaciones podrán actuar por delegación de la autoridad competente; demandar la reparación de daños ocasionados por entes públicos o privados; formular propuestas y reivindicaciones económicas, políticas, ambientales, sociales y culturales; y más iniciativas que contribuyan al buen vivir, de acuerdo a lo que disponga la ley.

La Constitución aprobada en Montecristi en 2008, y refrendada por la ciudadanía mediante consulta popular, pone énfasis en la profundización de la democracia mediante la ampliación de la participación desde los mecanismos de la democracia representativa, hacia formas de participación directa y comunitaria. Se establece explícitamente el derecho de personas, comunidades y organizaciones de participar en la toma de decisiones de lo público y de controlar la gestión del Estado. Para concretar estos derechos, se plantea la configuración del llamado quinto poder, esto es, la función de transparencia y control social.

A partir de estos preceptos constitucionales, el régimen desarrolló una normativa específica que da pie a la creación de nuevas instituciones para su implementación. En 2009 se promulga la Ley del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Control Social, que norma la Constitución y funciones de este órgano estatal. A esta se suma en 2010 la Ley Orgánica de Participación Ciudadana cuyo Capítulo I del Título IV está dedicado a las organizaciones sociales.

El artículo 30 señala:

Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión. Las diversas dinámicas asociativas y organizativas deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes, la rendición de cuentas y el respeto a los derechos establecidos en la Constitución y la ley, así como la paridad de género (EC 2010, 12)

Los artículos 31 al 35 estipulan la promoción estatal de las organizaciones, su fortalecimiento, legalización y la cogestión de proyectos conjuntos.

El artículo 36, por otra parte, hace referencia al “registro de las organizaciones el cual se hará bajo el respeto a los principios de libre asociación y autodeterminación”(EC 2010, 12). Es la primera mención que se realiza sobre este asunto que más adelante será regulado a través de los Decretos Ejecutivos.

Como se puede observar, la Ley reconoce el derecho de los ciudadanos y de las organizaciones sociales a participar en la vida pública, no únicamente como observadores, sino como miembros con pleno derecho para proponer, instrumentar, evaluar y supervisar la aplicación de políticas públicas.

Si bien la normativa pretende aplicar los principios de la participación, la configuración efectiva del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Control Social, con presencia mayoritaria de consejeros afines a Alianza País, y la forma como se implementan las leyes y reglamentos para el ejercicio de los derechos individuales y colectivos a la participación, muestran la intención del régimen de evitar la impugnación de sus acciones y neutralizar la eventual movilización ciudadana en oposición a sus políticas (Ortiz Lemos 2014).

Por lo previamente expuesto, las transformaciones en el sistema institucional y normativo debían asegurar la participación de la ciudadanía de forma descentralizada; no obstante, en estos últimos 10 años de “Revolución”, el compromiso cívico y participación de la población sobre asuntos de interés público ha sido limitado y direccionado por un aparataje aglutinador meritocrático y tecnocrático (Ortiz Lemos 2014).

Después de revisar la norma constitucional y la Ley de Participación Ciudadana, se analizarán los decretos ejecutivos que son lo que han causado mayor debate entre las ONG.

A partir del 8 de abril de 2008, con el Decreto Ejecutivo No 982 cambian las reglas del juego para las ONG. Desde ese momento el Estado asume mayor control del sector con varias potestades incluyendo la apertura y cierre de las organizaciones (Chiriboga 2014). El nuevo decreto reforma parcialmente el Decreto Ejecutivo No. 3054 del 30 de agosto del 2002 en el que el presidente de la República expidió el Reglamento para la aprobación, control y extinción de personas jurídicas de derecho privado, con finalidad social y sin fines de lucro, que se constituyan al amparo de lo dispuesto en el Título XXX de la codificación del Libro I del Código Civil.

Existen cinco temas principales en los que se observan cambios: a) establece nuevos requisitos para la formalización de las ONG, b) en las causales de disolución, se añade comprometer la seguridad del Estado, c) las OSC están sujetas a tres tipos de control: la del ministerio que le otorga la personería jurídica, la de los organismos de control del Estado sobre el uso de recursos públicos y control tributario por parte del SRI, d) inscripción en el Registro Único de las Organizaciones de Sociedad Civil (RUOSC) y e) acreditación de las OSC, ante el Ministerio correspondiente, en caso que reciben recursos públicos para que puedan desarrollar sus actividades (Chiriboga 2014).

La promulgación del Decreto 982 motivó a que un “colectivo de ONG ecuatorianas”⁸ inicie un proceso de discusión y análisis de las implicaciones, alcances y debilidades del mismo que, sin duda, denota un carácter restrictivo y altamente discrecional. De acuerdo al pronunciamiento⁹ emitido por dicho Colectivo en el año 2008, la normativa contienen elementos que podrían limitar derechos como el de asociación, organización y de expresión de la ciudadanía que son claves para el funcionamiento del sistema democrático y que están consagrados en la Constitución, pero sobre todo restringirían el derecho de participación ciudadana.

Analizando el Decreto, las OSC pudieron ver los temas de mayor impacto y la discrecionalidad de la norma, pero a su vez fue una oportunidad que les llevó a identificar oportunidades para el fortalecimiento del sector como: avanzar hacia un proceso para construir una propuesta de política pública que fomente y fortalezca a la sociedad civil - en lugar de limitar y afectar su autonomía- fomentar mecanismos de autorregulación, incorporación de estrategias de transparencia y rendición de cuentas de las propias OSC, entre otras. Uno de los postulados era que si las OSC son transparentes y rinden mejor sus cuentas tienen mayor capacidades y legitimidad para entablar el diálogo político con el Estado y exigir de ellos mayor transparencia (Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de Sociedad Civil 2017a)

Años más tarde, en el 2013, nuevamente el Ejecutivo reduce el papel de las organizaciones de sociedad civil con la expedición del Decreto Ejecutivo No. 016 el cual creó el Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas. El Decreto establece que las OSC tendrán finalidad social y no de lucro, además el reglamento regula el reconocimiento de las organizaciones sociales, así como el régimen de funcionamiento, registro, control y causales de disolución (Chiriboga 2014). También señala que las organizaciones deberán declarar los proyectos financiados por fondos externos, rendir cuentas a sus miembros por lo menos una vez por año y aceptar la participación de cualquier persona que legítimamente pida el ingreso.

Como era de esperar, el Decreto fue ampliamente cuestionado por las organizaciones sociales que incluso plantearon demandas ante la Corte Constitucional.

⁸ El Colectivo de ONG se convertiría más tarde en la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de Sociedad Civil (CEOSC)

⁹ Los pronunciamientos realizados por la CEOSC desde el 2008 se los puede encontrar en la página web <http://confederacionecuatorianaosc.org/incidencia-ambiente-habilitante/>

Una de las acciones fue presentada por la organización indígena Ecuarrunari, Fundamedios y por la Confederación Unitaria de Comerciantes Minoristas y Trabajadores Autónomos del Ecuador – Cucomitae. Los demandantes cuestionaron -entre otros puntos- que el Decreto No. 016 atentaba contra el derecho que tiene toda persona a asociarse libremente para fines lícitos, es ampliamente discrecional y ambiguo; no garantiza el derecho al debido proceso y protección judicial y contiene reiteradas violaciones a derechos fundamentales, soslayando además principios y normas constitucionales referentes a la participación ciudadana (Fundamedios 2014).

Otros actores sociales como la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de Sociedad Civil¹⁰ también cuestionaron dicho Decreto. En comunicado emitido en julio del 2013 manifiesta que el Decreto es discrecional respecto a las causales de disolución de una OSC y además, las organizaciones no pueden participar en ningún acto público que al criterio de un funcionario pueda ser considerado “político” (Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de Sociedad Civil 2016). En ese caso se establece un procedimiento administrativo para terminar con la vida jurídica de la organización sin que se defina un mecanismo del debido proceso, incluyendo el derecho a la defensa.

Las opiniones contrarias a los decretos vinieron incluso de ONG internacionales como Human Rights Watch (HRW), organismo defensor de derechos humanos que también alzó la voz y dijo que este documento privará a la sociedad ecuatoriana de un modo de participación aceptado en democracia. Según su director José Manuel Vivanco, el gobierno de Correa afectaba seriamente la libertad de expresión, atacando a los medios de comunicación e intentando avanzar sobre las organizaciones sociales, además señaló “los funcionarios podrán, en la práctica, decidir qué pueden decir o hacer las organizaciones, y esto debilita significativamente el rol de estos grupos como contralores de los actos del gobierno” (Human Rights Watch 2013, párr. 3).

En el año 2015 se promulga el Decreto 739, que vuelve a causar enorme malestar en las OSC. Se supone que es la codificación del Decreto 016 y además tiene por objeto homologar y establecer requisitos y procedimientos para la conformación de organizaciones sociales así como del Sistema Unificado de Información de Organizaciones Sociales (SUIOS).

Las reformas más sobresalientes del Decreto 739 son: eliminación de algunas obligaciones administrativas y financieras para las OSC; eliminación de la causal de

¹⁰ Un colectivo que nace en enero del 2013 con el fin promover el trabajo mancomunado para agrupar, fortalecer y representar a sus asociados para la autorregulación del sector.

disolución relativa a la inactividad durante más de un año y por “injerencia en políticas públicas”, aunque mantiene un lenguaje que podría ser aplicado discrecionalmente; eliminación de la obligación para permitir el ingreso a personas que tuvieran interés legítimo de participar en una organización; eliminación de la ficha pública de datos sobre los proyectos y fuentes de financiamiento de las OSC (Jarrín y Auz 2018).

Con la intención de continuar en el proceso de control de las OSC, el 31 de marzo del 2017 la asambleísta de Alianza País, Johanna Cedeño de la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, presentó a la Asamblea Nacional el proyecto de Código Orgánico del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social (COSPPCS), este cuerpo tiene el objetivo de normar los procesos de participación ciudadana y control social.

Representantes de organizaciones sociales, como la CONAIE y la Federación de Organizaciones Indígenas y campesinas del Azuay (FOA), mostraron su preocupación por el proyecto de Código Orgánico, que entre otros temas le daría el carácter de Ley al decreto 16, expedido por el Ejecutivo en junio de 2013 para llevar un registro único de toda agrupación social, fundación o corporación. Lauro Sigcha, presidente de la FOA, recordó que un pedido permanente ha sido la derogatoria de ese decreto, pero creía que el oficialismo insistía, a través de este Código, en el control de las mismas (Diario El Comercio 2017).

De promulgarse, el proyecto de ley ampliaría los poderes del Consejo para la Participación Ciudadana y el Control Social y regularía la creación, el ciclo de vida y la disolución de las organizaciones sociales y ciudadanas. Sin embargo, el derecho de los pueblos indígenas a una consulta previa libre e informada para proyectos ambientales no estaría protegido adecuadamente (The International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) 2018).

Otro colectivo que también manifestó discrepancias con el proyecto de Código Orgánico fue la CEOSC. En comunicado público dijo coincidir en la necesidad de promulgar una nueva normativa que fortalezca las funciones y actividades de las organizaciones sociales y ciudadanas, sin embargo, consideraba que debe generarse en el marco de los derechos y disposiciones fijados en la Constitución de la República y en los tratados internacionales de Derechos Humanos que el Ecuador ha suscrito. El comunicado también señala que desde la promulgación de los Decretos Ejecutivos 16 y 739, la CEOSC ha manifestado su disposición para articular esfuerzos y hacer efectivo el desarrollo de

un cuerpo legal que responda a las necesidades del sector (Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de Sociedad Civil 2017a).

En mayo del 2017, toma posesión un nuevo presidente, Lenin Moreno, quien inicia su gestión abriendo canales de diálogo con actores que habían sido marginados durante la administración anterior. Como resultado del acercamiento con la sociedad civil, el 23 de Octubre del 2017, expidió el Decreto Ejecutivo 193, reglamentando el funcionamiento de las organizaciones sociales y, dejando sin efecto los decretos ejecutivos 16 y 739 (Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de Sociedad Civil 2018).

Mientras que se supone que el Decreto 193 simplifica los requisitos para otorgar personería jurídica a las organizaciones sociales, el director de proyecto de Fundamedios, Mauricio Alarcón, ha argumentado que las OSC que aplauden la revocación de los decretos ejecutivos 16 y 739 no entienden que el Decreto 193 “es más de lo mismo”. Dos críticas al Decreto 193 son: primero, la regulación de las organizaciones sociales no debe llevarse a cabo a través de una orden ejecutiva o decreto, sino por una ley, como lo establece la Constitución; y segundo, el Decreto no define los procedimientos relacionados con el proceso de disolución (The International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) 2018).

Según Juan Auz, abogado y asesor legal de la ONG Terra Mate, aparentemente el gobierno de Moreno escuchó a la sociedad civil en una de las demandas más acuciantes que era la derogatoria de la normativa, sin embargo el Decreto 193, estaría lejos de cumplir con las expectativas de la sociedad civil y los estándares internacionales en materia de derechos humanos (Auz 2017).

Respecto al control de las OSC el Decreto 193 establece:

Que, al igual que en el Decreto 739, las fundaciones y corporaciones estarán sujetas a controles de funcionamiento, utilización de recursos públicos, de orden tributario, aduanero y otros, a su vez que se dará seguimiento a la consecución de su objeto social. La innovación es que se elimina la obligación de proporcionar actas de asambleas, informes económicos, informes de auditoría y otro tipo de información a las carteras de Estado, lo cual estaba antes determinado en el Decreto 739 (Auz 2017, 2).

Para este autor no es clara la intención del ejecutivo en emitir un decreto que muestra los mismos problemas de la norma anterior, como son las causales de disolución con alto grado de discrecionalidad o en un control desproporcionado de las actividades de las organizaciones sociales (Auz 2017).

Se puede afirmar que el Decreto Ejecutivo 193 que se encuentra vigente, es un avance en la relación sociedad civil-Estado, pero mantiene una regulación poco propicia para el desarrollo de las OSC. Si bien simplifica los requisitos, unifica el sistema de registro, disminuye el número de causales y obligaciones de las organizaciones, estos aspectos siguen estando supeditados a la libre interpretación del funcionario de turno (Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de Sociedad Civil 2018).

Las iniciativas para crear una Ley para organizaciones de sociedad civil, siguen siendo parte de la agenda del legislativo. Seis meses después del Decreto 193, el 18 de mayo del 2018 en la Asamblea Nacional se realiza el lanzamiento oficial del Grupo Parlamentario por la Promoción y Defensa de la Participación Ciudadana y las Organizaciones de la Sociedad Civil.

La legisladora Lourdes Cuesta, presidenta del Grupo, manifestó que es necesario crear canales con los ciudadanos para promover los proyectos de ley, intercambiar información con las organizaciones de la sociedad civil y apoyarse mutuamente. Además puntualizó que el grupo parlamentario será un catalizador de las intenciones que plantean las organizaciones. Lo que se busca trabajar de manera conjunta para responder de forma concreta a las necesidades sociales (Radio Visión 2018).

En entrevista con la Directora Ejecutiva de Grupo FARO y la Presidenta de la Confederación Ecuatoriana de OSC (CEOSC), han manifestado que estas dos instituciones se están participando activamente con el grupo parlamentario para que la elaboración de la Ley incorpore algunas propuestas que están dentro de la agenda de la CEOSC.

Finalmente en lo que se refiere a las regulaciones de las ONG, al tratarse de entidades privadas, sus actividades se ven reguladas también por otro grupo de leyes que están dentro del Código Civil, del Código del Trabajo, de la Ley Orgánica de Régimen Tributario, entre otros. Cabe destacar que estas regulaciones son comunes para personas naturales y jurídicas y el objetivo es garantizar el adecuado cumplimiento de la ley vigente en las acciones de estas organizaciones.

Durante una década existió una indiscriminada emisión de decretos ejecutivos (982, 16, 739 y 193) que da cuenta una vez más, de la fragilidad del marco jurídico e institucional que afecta a la sociedad civil. Los derechos de participación y asociación están reconocidos en los distintos cuerpos legales, sin embargo, son los decretos, instrumentos jurídicos secundarios, los que terminan normando y limitando el desarrollo

de las OSC en el país, otorgándole completa discrecionalidad al Estado sobre las organizaciones (Jarrín y Auz 2018).

Con lo que se ha señalado, se observa que el marco legal del Ecuador es prácticamente un instrumento de control más que un mecanismo para el fomento de la participación ciudadana. (Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de Sociedad Civil 2017a).

2.3.1 Marco normativo de la rendición de cuentas en el Ecuador

El Ecuador cuenta con un amplio marco legal para la rendición de cuentas. Tenemos en primer lugar la Constitución de Montecristi del 2008 pero existen otros instrumentos en los que se especifica esta temática: la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, La Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, El Código orgánico de Organización Territorial Autonomía y descentralización, el Código de Planificación y Finanzas Públicas, además se sigue tomando en cuenta a la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley de la Contraloría General del Estado.

Según lo dispuesto por la Constitución y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (LOPCCS), la rendición de cuentas es una de las estrategias básicas que facilita el fortalecimiento de la democracia participativa. Es una estrategia que ayuda a combatir la corrupción, controlar el abuso de poder y garantizar que los gobernantes manden con transparencia, honestidad y eficacia.

En las normas pertinentes, en primer lugar aparece que la obligación alcanza a las instituciones del sector público. Luego están las instituciones privadas que perciben recursos del presupuesto estatal. También se hallan las organizaciones sociales que pueden articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión y deben garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas.

Respecto de las instituciones del sector público, la Constitución en su artículo 208 determina que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social está obligado a establecer mecanismos de rendición de cuentas y de veeduría ciudadana de las instituciones y entidades del sector público (EC 2008).

Lo anterior concuerda con su artículo 100, pues este indica que el ejercicio de la participación en los distintos niveles de gobierno del sector público, tiene entre otros

cometidos el de fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.

En el caso de las instituciones privadas, estas deben rendir cuentas cuando se circunscriben dentro del art. 388 de la Carta Magna “El Estado destinará los recursos necesarios para la investigación científica, el desarrollo tecnológico, la innovación, la formación científica, entre otros. Las organizaciones que reciban fondos públicos estarán sujetas a la rendición de cuentas y al control estatal respectivo. Las instituciones del sector privado que pertenecen al sistema de educación superior también deberán rendir cuentas por mandato constitucional.

Finalmente, la Constitución en su artículo 57 se refiere a los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades y establece que la administración del sistema intercultural bilingüe, entre otros componentes, se basa en la rendición de cuentas (EC 2008)

El artículo 90 de la LOPCCS plantea que los “sujetos obligados” a la rendición de cuentas son las autoridades del estado, electas o de libre remoción, representantes legales de las empresas públicas o personas jurídicas del sector privado que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público.

En resumen se puede decir que, el modelo de rendición de cuentas establecido en la normativa ecuatoriana tiene como objetivos estratégicos: a) mantener informada a la comunidad en forma periódica respecto de la gestión; b) garantizar el ejercicio democrático del poder a través de la presentación de información de la gestión para consolidar la democracia participativa; c) facilitar el ejercicio del derecho de la ciudadanía a ejecutar el control social de las acciones u omisiones de los gobernantes y funcionarios públicos y de quienes manejen fondos públicos, mediante procesos de evaluación de desempeño; y, d) prevenir y evitar la corrupción e ineficiencia.

La Rendición de Cuentas según nuestra legislación, es un proceso participativo, periódico, oportuno, claro y veraz, con información precisa, suficiente y con lenguaje asequible. Se realizará al menos una vez al año y su convocatoria será amplia, a todos los sectores de la sociedad.

No está en discusión que el marco legal vigente. sobre rendición de cuentas, control social, veedurías ciudadanas y participación es amplio y sus objetivos son evitar la corrupción y hacer que todos los actores que realizan actividades de interés público puedan demostrar a la ciudadanía cómo ha sido manejo de las decisiones y de los recursos públicos. Sin embargo, no se concretan en indicadores que permitan cuantificar si esa

rendición de cuentas es adecuada o no. Entonces, al no estar puesta en práctica la normativa pues se queda únicamente en el postulado, que queda a una interpretación subjetiva que se vuelve susceptible de ser manipulada para justificar acciones públicas que pudieran resultar dudosas en otras circunstancias.

2.3.2 Normativa para la rendición de cuentas de OSC

De acuerdo con la legislación ecuatoriana la supervisión y control de las organizaciones sociales le corresponde al Estado, así, desde el punto de vista jurídico, asume plena potestad para ejercer un control de todas las personas jurídicas registradas en el país (Chiriboga 2014).

En páginas anteriores se ha resaltado que, a pesar de la promulgación de una Constitución garantista como la de Montecristi, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)¹¹, se produce una suerte de híper regulación de la participación y asociación, con la proliferación de instrumentos jurídicos (decretos ejecutivos principalmente), y la creación de instituciones, que en principio fueron creadas para promover la participación, pero que luego vieron limitadas sus funciones (Jarrín y Auz 2018).

En este acápite lo que se busca es conocer las normas específicas sobre rendición de cuentas para lo cual se analizará la norma vigente, el Decreto 193. En forma general, dicha normativa establece regulaciones sobre la constitución y la actividad de las organizaciones sociales; se encuentran disposiciones y procedimientos relativos al reconocimiento de las organizaciones por parte del Estado y a las condiciones requeridas para la obtención de la personería jurídica. Establece que el organismo gubernamental que otorga la personería tiene también la autoridad para aplicar sanciones a las OSC que incurran en infracciones a las normas legales o reglamentarias o en incumplimientos de sus estatutos.

Para entrar en materia, en el capítulo II, Derechos y Obligaciones de las Organizaciones Sociales el artículo 6 del Decreto 193 señala que sin perjuicio de las responsabilidades establecidas en otras disposiciones normativas, las organizaciones sociales tendrán las siguientes obligaciones:

- a) Cumplir con la Constitución, la Ley, sus estatutos y más disposiciones vigentes;
 - b) Entregar a la entidad competente del Estado, cuando el caso lo requiera, la documentación e información establecida en este Reglamento, incluyendo la que se genere en el futuro como consecuencia de la operatividad de la organización social;
- y,

¹¹ Es una entidad autónoma que forma parte de la Función de Transparencia y Control Social.

- c) Rendir cuentas a sus miembros a través de sus directivos o a la persona responsable para el efecto, al menos una vez por año, o por petición formal de una tercera parte o más de ellos. La obligación de los directivos de rendir cuentas se cumplirá respecto del período de sus funciones aun cuando estas hubieren finalizado (EC 2008, 3).

Este artículo es la única mención que se hace sobre la rendición de cuentas. Es evidente que hay una ausencia casi total de dispositivos efectivos –es decir, que tengan controles reales y eventuales sanciones– de rendición de cuentas. Este Decreto y otras normas regulan aspectos de su conformación y las condiciones para su vigencia, no ahondan en mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control de la gestión y actividades de las ONG.

En entrevista con la Directora Ejecutiva de Fundación Nuestros Jóvenes (FNJ) y al ser consultada sobre algún control que realice el Ministerio de Salud, entidad que otorgó la personería jurídica a la institución, manifestó que no les han pedido cuentas, ni reportes de las actividades que desarrolla la organización. Señaló que los informes técnicos y financieros los elaboran cuando ejecuta proyectos con fondos públicos. Otro dirigente de una organización GLBTI de Guayaquil señaló que se encuentra inscrita en el Ministerio de Inclusión Económica y Social y que nunca les han solicitado información o informes de Alianza Igualitaria¹².

Con este contexto y ante la ausencia de una normativa claramente definida, de las entrevistas realizadas, revisión de los archivos de la Confederación, comunicación personal con miembros de ONG afiliadas a la CEOSC, y observación directa en dos organizaciones: FNJ y Grupo FARO, se identifican tres mecanismos formales e informales que desarrollan las OSC para rendir cuentas. Dos de ellos son mecanismos mandatorios regulados por leyes o contratos y uno hace referencia a la voluntad de las organizaciones para hacer conocer su trabajo.

Como se señaló en párrafos anteriores, existe una normativa garantista de derechos y se han promulgado algunos decretos para controlar a las organizaciones de la sociedad civil, pero se evidencia que no se cuenta con un mecanismo claro que promueva y permita que las OSC rindan cuentas ante sus partes interesadas así como al estado; pero al mismo tiempo, es preciso señalar que la mayoría de organizaciones en el Ecuador, no muestran interés para que se implementen procesos de rendición de cuentas ante la ciudadanía, el estado o sus *stakeholders*.

¹² Isabel Rodríguez de González (FNJ) y Andrés Alarcón (Alianza Igualitaria), entrevistados por la investigadora, octubre 2018.

2.3.3 Normativa Estatal

Una herramienta que el Estado ecuatoriano ha propiciado para mantener un registro de las OSC es el Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas (SUIOS). La Secretaria de Gestión de la Política sostiene que con el registro las organizaciones tendrán sus respectivas fichas y dispondrán de más elementos para reconocer su trabajo mutuamente y establecer redes, para que difundan su labor a nivel nacional y se posibilite que otras instituciones requieran su apoyo (Diario El Telégrafo 2014) .

En el Decreto 193, Disposiciones Generales, señala:

Que la Secretaría Nacional de Gestión de la Política, o la Entidad que hiciera sus veces, mantendrá un sistema unificado de información de las organizaciones sociales, como una herramienta de recopilación de información y consulta, cuya función exclusiva es proporcionar información cuantitativa y cualitativa calificada a las instituciones del sector público, personas naturales y jurídicas del sector privado sobre las organizaciones sociales ciudadanas. De igual manera, servirá para apoyar la difusión de los programas ministeriales de capacitación y asistencia técnica a las organizaciones sociales (EC 2017, 8-9).

Las ONG entrevistadas han señalado mayoritariamente que han intentado ingresar al SUIOS y que eso no es posible. Que la plataforma informática no funciona. Otras dicen no conocer de este requisito y un dirigente manifestó que ingresó pero que esta herramienta no tiene ninguna utilidad¹³. Por lo tanto, el registro del SUIOS no es relevante, el registro con el que cuentan y que es el que les da la personería jurídica es el del ministerio correspondiente. Manuel Chiriboga afirma que el sistema de información y registro pretende ejercer mayor control y seguimiento de las ONG, pero “este sistema modernizado de información se contrapone con prácticas burocráticas anticuadas en muchas de las unidades encargadas de procesarlas” (2014, 84).

En el transcurso de las entrevistas sale a relucir que el Estado asume funciones de control más relevantes sólo cuando adopta el rol de donante. Cuando el Estado entrega recursos por concepto de financiamiento de proyectos, las ONG deben rendir cuentas de acuerdo a los requerimientos de cada institución pública. Generalmente se firman convenios puntuales por programa o por proyecto.

Los dirigentes entrevistados, señalan unánimemente que sus organizaciones tienen que presentar informes narrativos y financieros de cómo se han gastado los recursos, pero esto también depende de la institución estatal que financia el proyecto. Lo

¹³ Listado de dirigentes entrevistados. Ver Anexo 1.

que manifiestan es que a algunas instituciones no les importan los objetivos que se logre, pero con el manejo de los recursos son muy cuidadosos porque son fondos públicos que pueden ser auditados por la Contraloría General del Estado. Las ONG tienen que probar los gastos y seguir los procedimientos que constan en los contratos porque el mal manejo financiero puede ocasionar que se hagan efectivas las garantías que se les solicita para la firma de un convenio¹⁴.

Los entrevistados también dicen que existe dispersión y fragmentación en los procedimientos para el financiamiento de las ONG y que el Estado requiere aportes con recursos financieros y no financieros como contraparte para asignar un proyecto. La presidenta de la Federación de OSC de Manabí dijo “tuvimos que rechazar el financiamiento del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) a un proyecto de adultos mayores porque nos pedían 40% del monto total como fondo de contraparte y de dónde vamos a sacar el dinero si las organizaciones miembros de la Federación somos pequeñas”¹⁵.

En suma, es posible afirmar que el Estado no tiene un mecanismo efectivo de control sistemático de las organizaciones sociales y no exige rendición de cuentas, excepto cuando entrega recursos y financia proyectos.

2.3.4 Normativa de organismos donantes

Tradicionalmente la fuente principal de financiamiento de las ONG ha sido la cooperación internacional, principalmente no gubernamental pero también bilateral y multilateral, mientras que eran relativamente secundarias al autofinanciamiento, recursos del sector privado ecuatoriano y del Estado (Chiriboga 2014). Esta afirmación se corrobora en el III y IV informe de Rendición Colectiva de Cuentas de la CEOSC. Desde el año 2013, según los informes, la mayor fuente de financiamiento de las ONG es la cooperación internacional con un 37% de los fondos (Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de Sociedad Civil 2017b, 28). Ecuador recibe al año unos 300 millones de dólares en ayuda externa, un 30% de esos recursos corresponden a ONG extranjeras, un 45% a cooperación bilateral (de gobierno a gobierno) y el resto a organismos multilaterales, según la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (Diario La Hora 2013).

¹⁴ María José Sáenz, Coordinadora de Proyectos (Fundación Nuestros Jóvenes). Entrevistada por la investigadora, noviembre 2018.

¹⁵ Bélgica Meneses, entrevistada por la investigadora, octubre 2018.

Con este contexto y en las entrevistas, los dirigentes sociales han manifestado que los donantes tanto públicos como privados en general requieren informes periódicos a las organizaciones que apoyan. La información solicitada varía enormemente de donante a donante. Se resalta que hay donantes que piden informes financieros periódicos e informes narrativos con cumplimiento de indicadores. En otros casos, exigen llenado de formularios; informes de autoevaluación en los que consten las dificultades y problemas enfrentados, las soluciones formuladas y los aprendizajes realizados.

Un aspecto que todos los entrevistados señalan como relevante es que la cooperación demanda transparencia administrativa, el buen uso de los recursos financieros y la generación actualizada de información contable institucional de los proyectos en ejecución. En general, los entrevistados manifiestan que el marco regulatorio constituido por las condiciones impuestas por los donantes es más exigente y claro que el establecido por las instituciones estatales.

En los testimonios también salen a relucir algunas críticas a la intervención de los organismos de cooperación. Señalan que las condiciones son de carácter unilateral e impuesto; tienen un sesgo contable, inflexibilidad para adaptar los proyectos a los distintos ámbitos de intervención. Uno de los entrevistados, por otro lado señaló que, en su criterio, la cooperación tiene formatos unificados y que los aplican en todos los países en desarrollo donde ellos intervienen.

Esta afirmación concuerda con el criterio vertido por académicos a nivel internacional que señalan que los organismos de cooperación tienen que alcanzar ciertos objetivos cuando hacen la entrega de recursos. Crean incentivos para que las ONG se alineen con sus objetivos y lo que provoca que las agendas locales sean determinadas por prioridades externas (Fowler 2000; Banks y Hulme 2012; Edwards y Hulme 1998). Aunque las ONG son consideradas organizaciones independientes, sin embargo se caracterizan por una alta dependencia de la financiación de los donantes y corren el riesgo de desaparecer sino tienen un financiamiento continuo (Fowler 2000).

Lo que vale la pena destacar, en cambio, es que buena parte del marco regulatorio existente es el resultado de las decisiones de las entidades de cooperación y esto conlleva a que las organizaciones puedan –de alguna manera- contar con sistemas básicos de contabilidad, criterios para reportar de forma ordenada y sistemática al donante y rendir cuentas de los recursos que reciben.

2.3.5 Autorregulación

La sociedad civil ecuatoriana, en las últimas dos décadas, ha ganado un papel importante en los asuntos de gobernabilidad. Estas han exigido no solo mayor responsabilidad y transparencia del Estado, sino también mayores oportunidades para participar en la formulación de políticas públicas y en el monitoreo de las acciones estatales (Worldbank 2007).

Las ONG actúan en un amplio espectro de temas que van desde la prestación de servicios como salud y educación hasta la promoción y concienciación acerca de violaciones de los derechos humanos, asuntos del medio ambiente, ayuda humanitaria, entre otros (Banks y Hulme 2012) y a medida que el papel y las funciones de las ONG han ido evolucionando, estas organizaciones también han sido objeto de un mayor escrutinio por parte de los gobiernos, del sector privado, de los medios de comunicación y del público en general. Las OSC, a menudo, afirman hablar en nombre de voces minoritarias, exigen con frecuencia una mayor rendición de cuentas por parte de otros actores, es por ello que en repetidas ocasiones se pide que las ONG mejoren sus prácticas internas y sean transparentes al llevar a cabo sus actividades (CIVICUS 2014).

En los últimos años, las crisis económicas, la disminución de fondos de los donantes y las nuevas restricciones al espacio de la sociedad civil, son aspectos que presionan aún más a las OSC para que den cuenta del buen uso de los recursos, mientras tratan de mejorar su eficacia, ser más cercanas a sus beneficiarios y seguir demostrando su relevancia (CIVICUS 2014; Chiriboga 2014).

Para hacer frente a estas demandas, un grupo de ONG ecuatorianas ha tratado desarrollar un mecanismo para autorregularse y encontrar un equilibrio entre sus derechos y responsabilidades. Es así que en el año 2010 decidieron realizar el primer ejercicio de rendición colectiva de cuentas concibiéndolo como un paso importante en el camino al fortalecimiento y desarrollo de la sociedad civil ecuatoriana, y al establecimiento de relaciones maduras de corresponsabilidad y confianza de la sociedad civil tanto con el mercado y el sector productivo, como con el Estado y el conjunto de la institucionalidad gubernamental.

El informe señala que este primer paso para rendir cuentas, se lo hace como expresión de responsabilidad con la transparencia y la ética, de autonomía de un sector que asume su autorregulación y sobre todo de coherencia para predicar y practicar lo que piden a de otros actores de la sociedad (Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de Sociedad Civil 2010).

Pero aquí salta la pregunta ¿qué es la autorregulación para las organizaciones sociales?. Según el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) la autorregulación es la capacidad de las OSC de regularse a sí mismas basadas en la autocrítica de la propia práctica; además es un mecanismo al que adhieren de forma creciente las organizaciones de la sociedad civil en todo el mundo (CIVICUS y ICD 2013).

Como ya se ha mencionado, el aumento de la visibilidad y el aumento de las críticas, entre otros factores, han llevado a una creciente presión sobre las ONG para que rindan cuentas, tanto dentro como fuera del sector.

De acuerdo con Lloyd y De las Casas (2005), las organizaciones son responsables ante muchas partes interesadas (*stakeholders*) entre ellas los donantes, los gobiernos y los beneficiarios, lo que complejiza la rendición de cuentas. Cada uno de estos actores tiene un nivel muy diferente de influencia y poder sobre una ONG. Los mecanismos para garantizar la responsabilidad entre los donantes y las ONG, por ejemplo, son generalmente fuertes debido a las obligaciones contractuales y la dependencia de las ONG de los fondos de los donantes. De manera similar, los gobiernos crean el entorno legal y normativo en el que funcionan las ONG, por lo que también inciden en las organizaciones. Los beneficiarios, por otro lado, carecen del poder para hacer demandas. Pocas organizaciones han institucionalizado medios para que los beneficiarios expresen sus opiniones, y como resultado, la relación de rendición de cuentas con ellos a menudo es débil.

El presidente de la Red de Organizaciones de la Sociedad Civil de Loja manifestó: “Es común que las organizaciones nos preocupemos por rendir cuentas a la agencia que financió el proyecto que de hacer conocer a los beneficiarios los resultados. A veces es posible que no sepamos cuál es la información que nuestros beneficiarios requieren, o cuáles son sus necesidades”¹⁶

En resumen, las mayores regulaciones para rendir cuentas de las ONG vienen del Estado y de los cooperantes. En los testimonios con las organizaciones miembros de la CEOSC, se desprende que éstas tratan de fortalecer las relaciones con los organismos de la cooperación y el gobierno, por lo tanto, enfatizan la rendición de cuentas ascendente o

¹⁶ Entrevista con José Luis Ojeda, Presidente de Red de OSC de Loja en noviembre del 2018.

externa¹⁷; en tanto que la rendición de cuentas a los beneficiarios¹⁸ a menudo, es menos desarrollada.

2.3.5.1 Tipología de la autorregulación de las ONG

Existe una amplia gama de mecanismos utilizados por la sociedad civil para regular sus propias acciones. Esta categorización incluye: códigos de conducta y ética, esquemas de certificación, servicios de información, grupos de trabajo, autoevaluaciones, esquemas de premios, buscan identificar, resaltar y recompensar las buenas prácticas (Warren y Lloyd 2009).

Los mecanismos antes señalados, han sido usados por organizaciones en todos los continentes¹⁹. En América Latina, tenemos la Iniciativa Rendir Cuentas, que es el referente en la Región y es la red que ha incidido en el proceso que ha desarrollado la CEOSC.

Pero el debate sobre la rendición de cuentas y la eficacia del sector no está impulsado únicamente por factores externos como los discutidos anteriormente. La CEOSC cree firmemente que el sector necesita mejorar su rendición de cuentas a los donantes y beneficiarios y, está impulsando el cambio dentro de sus propias organizaciones y a nivel sectorial. Según los pronunciamientos de la CEOSC, abordar los cuestionamientos sobre la transparencia y legitimidad del sector, a través de la autorregulación puede ayudar a superar algunas restricciones impuestas a las ONG por la normativa vigente (Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de Sociedad Civil 2017a).

La discusión es relevante y como se dijo anteriormente, para atender las demandas sociales de transparencia, la CEOSC ha generado una iniciativa de rendición colectiva de cuentas que es poco conocida y apenas investigada dado su carácter incipiente. Por ello, me he planteado realizar una primera aproximación a esta realidad a partir del interés por saber el compromiso y la voluntad política de las ONG miembros de la CEOSC y los desafíos que presenta éste proceso que se inició en el 2010.

¹⁷ Ante financiadores y el cumplimiento de los requisitos formales de las normas regulatorias, éste es probablemente el punto más fuerte de las organizaciones de la sociedad civil (Naidoo 2008).

¹⁸ Llamada rendición de cuentas descendente o hacia abajo, es la que se realiza a quienes prestan los servicios o la comunidad que motiva la existencia de la organización (Naidoo 2008; Edwards y Hulme 1998)

¹⁹ Rendición Social de Cuentas (RSC), Colombia, Indicador de institucionalidad y transparencia, Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), Índice CIVICUS (Iniciativa a nivel mundial), *IMA Dashboard USA*, *Imagine Canadá* (Chile Transparente 2012).

Capítulo tres

Rendición Colectiva de Cuentas/ Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de Sociedad Civil

En este capítulo se describe la visión y misión de la Confederación Ecuatoriana de OSC, luego se procede con el análisis de los cuatro informes de RCC y de la información recabada a través de entrevistas con dirigentes y miembros de CEOSC sobre el proceso, la importancia y los beneficios de la rendición colectiva de cuentas así como los desafíos que enfrenta la Confederación en el futuro.

3.1 Descripción general de la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de Sociedad Civil (CEOSC)

La CEOSC es una corporación de derecho privado, sin fines de lucro, de tercer grado, que busca el bien común, la integración, promoción y representación de sus miembros para contribuir a la democracia, el desarrollo y la solidaridad en el Ecuador en cumplimiento de los fines constitucionales y legales del buen vivir.

La CEOSC tiene por finalidad promover el trabajo mancomunado para agrupar, fortalecer y representar a sus asociados para la autorregulación del sector, con sujeción a la política pública, y contribuir a la transparencia, la democracia, el desarrollo sostenible, el reconocimiento y promoción de los derechos humanos, la solidaridad y la superación de la exclusión en todas sus expresiones.

Misión

Contribuir a la igualdad, transparencia y solidaridad entre sus miembros aportando al desarrollo de los derechos colectivos y las garantías individuales, a través de potenciar, implementar y difundir un trabajo mancomunado dirigido a visibilizar, articular, fortalecer, representar y servir a sus confederados.

Visión

La CEOSC es una organización fortalecida y con una estructura consolidada en cada una de las provincias del Ecuador, potenciando las capacidades de sus miembros. Es reconocida a nivel nacional e internacional, vista por otros sectores como un interlocutor válido, representativo y legítimo, lo que le permite incidir en el logro de sus objetivos

La Confederación es el resultado de un camino que inició en 2009 con el análisis y reflexión del Decreto Presidencial 982 para la regulación de las OSC. El Decreto 982

fue la ocasión para que más de 100 organizaciones iniciaran un proceso de debate sobre los roles de las organizaciones de la sociedad civil, sus aportes a la ciudadanía y el fortalecimiento del sector. De este modo surgió el colectivo de OSC como una primera aproximación a un trabajo conjunto del sector.

El debate dio paso para que en marzo de 2011 se desarrollara la primera rendición de cuentas colectivas de las OSC ecuatorianas. Esta iniciativa reunió a 37 organizaciones y permitió abrir puntos de reflexión sobre la necesidad de entregar información actualizada sobre el trabajo que realiza el sector. Hasta la fecha se han desarrollado tres ejercicios más que demuestran la voluntad de las organizaciones de sociedad civil por continuar con un proceso que no está exento de dificultades.

En 2013, los miembros vieron la necesidad de contar con un cuerpo colegiado que se oriente hacia el fomento de la unidad entre las OSC y la generación de colaboración con el Estado y el sector privado. Con el nacimiento de la CEOSC, se ha dado un paso importante para el fortalecimiento de las organizaciones ciudadanas del país. El desafío era consolidar ese espacio para generar diálogos y acuerdos tanto con el sector público como privado y lograr juntos lo que difícilmente se podría alcanzar de forma aislada.

Desde enero de 2016 la CEOSC lleva adelante un proceso de conformación de su entidad jurídica, fortalecimiento del tejido social en varias provincias del Ecuador y un análisis de varios temas de participación, marco legal y oportunidades de sostenibilidad en favor del sector.

3.2 Análisis de los cuatro informes de rendición colectiva de cuentas

La Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de Sociedad Civil (CEOSC) ha llevado adelante cuatro procesos de rendición colectiva de cuentas (RCC) desde el 2010. La iniciativa nació para fortalecer al sector de la sociedad civil ecuatoriana y generar relaciones constructivas y transparentes tanto en el mismo ámbito de la ciudadanía, como con el Estado, la academia, el sector empresarial y la cooperación internacional.

La CEOSC para realizar las RCC ha desarrollado un cuestionario de 47 preguntas divididos en siete secciones: identificación, órganos de gobierno y control internos, la acción de las organizaciones, información financiera, relación con las políticas públicas, información sobre el personal vinculado, entrega proactiva de información a públicos interesados y un apartado específico sobre género y derechos de la naturaleza.

La metodología utilizada en el último informe (2015-2016) ha combinado actividades de acompañamiento al llenado del formulario y también ha solicitado información directamente a través de correo electrónico. El cuestionario fue enviado a las

ONG y de una semana, la información debió ser recopilada y entregada a los técnicos de la CEOSC quienes juntaron la información. Seguidamente los datos se sometieron a un proceso de análisis y sistematización, que incluyó los siguientes pasos: ingreso a la base de datos, codificación de la información, procesamiento de datos, interpretación de resultados y presentación de informe en un evento nacional y tres eventos en provincias.

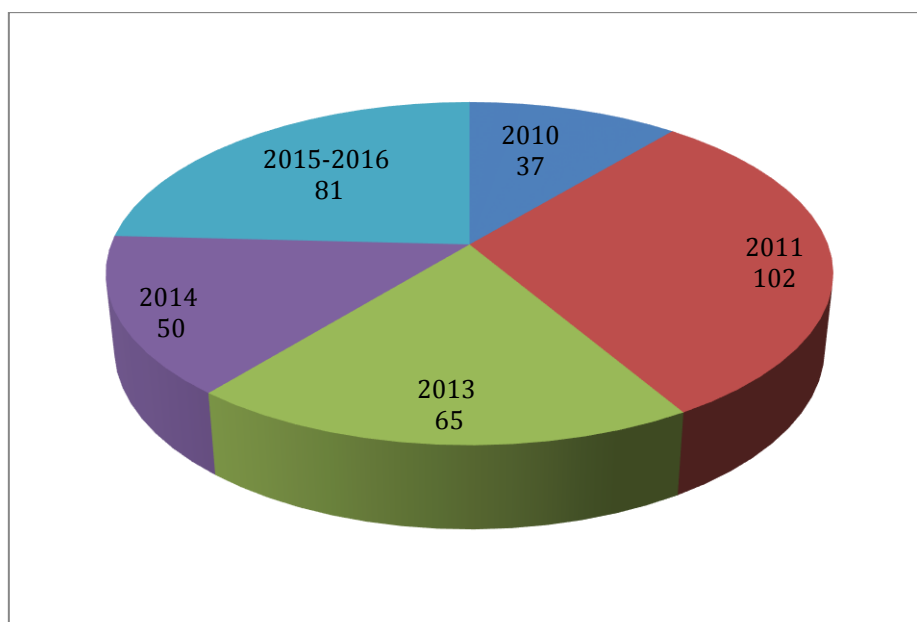
El objetivo central del instrumento es transparentar algunos datos financieros, de gestión y programáticos. Se trata de un instrumento de autorregulación, que las organizaciones completan voluntariamente.

Como ya se mencionó, la CEOSC aplica un formulario para recoger la información y elaborar los informes. La Confederación no cuenta con un documento que indique el proceso para llevar adelante la rendición de cuentas. Estos se han convertido en eventos que se desarrollan cada uno o dos años, dependiendo de si existen los recursos que financien esta actividad. Las OSC entrevistadas manifestaron su disconformidad proporcionando información que no saben cuál será el destino y sobre todo, porque la RCC es una actividad que la realiza el personal técnico y los directivos y que no ha sido consultada y conversada con los dirigentes y menos aún con las bases.

Análisis de variables

Para el análisis he tomado seis variables: número de organizaciones, naturaleza legal, recursos/fuentes de financiamiento, gasto, ámbitos de acción y transparencia. La selección se la hizo porque estas preguntas están en por lo menos tres de los cuatro informes y se puede hacer una comparación entre ellos. Otra consideración fue conocer el tipo de organizaciones proporcionan información, las áreas en las que trabajan, las fuentes de financiamiento, cómo se gastan esos recursos y si existen algunos mecanismos de transparencia que utilizan en la gestión las ONG.

Gráfico 1
Número de Organizaciones



Fuente: CEOSC
Elaboración: Investigadora

La RCC se realizó por primera vez en 2010 con 37 organizaciones participantes. A partir de entonces se realizaron ejercicios en 2011, 2013-2014 y 2015-2016, en los que participaron 102, 115 y 81 organizaciones, respectivamente.

En el gráfico se muestra que se han hecho dos ejercicios anuales y dos bianuales. El tercer informe (2013-2014) es un consolidado de los dos años, sin embargo, presenta información desagregada por año.

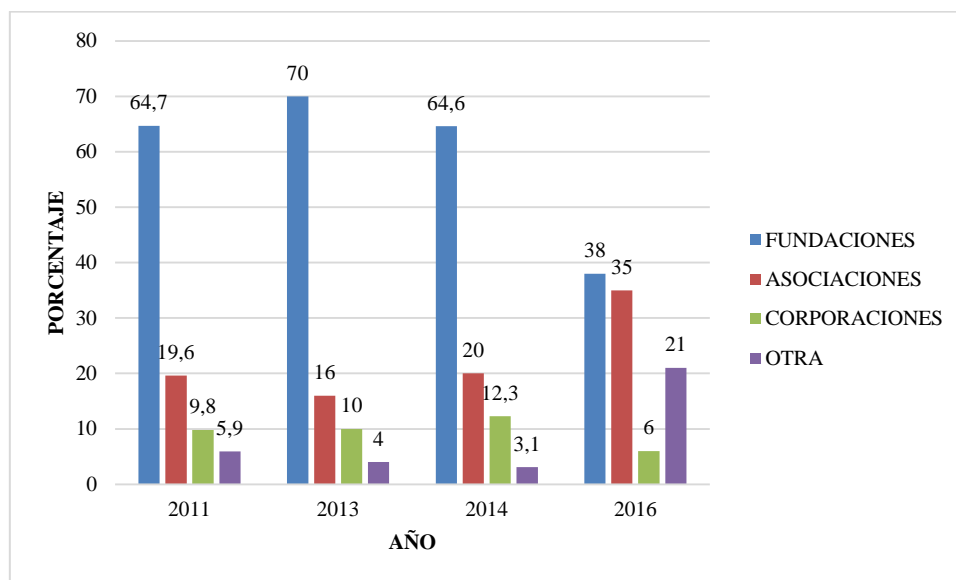
Como señala el gráfico, el interés de las OSC en participar en esta iniciativa de RCC ha aumentado, sin embargo, las organizaciones participantes en los cuatro informes no han sido las mismas. Cuando se observa el listado de todas las OSC informantes en cada ejercicio, se nota que unas entran y otras salen, es decir que su participación en los informes no es consecutiva.

Por otro lado, algo que vale la pena resaltar es que en el año 2013 el número de organizaciones participantes en la rendición de cuentas fue de 65 y en el 2014 50 y en el año 2015-2016 fueron 81, de las cuales solo 28 están afiliadas a la CEOSC. Como hipótesis se puede señalar que las organizaciones afiliadas, no todas están convencidas que la rendición colectiva de cuentas trae beneficios ni individuales ni para el sector en general. Otra consideración es que no se informa a los miembros del colectivo sobre la

RCC, solo se solicita información. Las federaciones entrevistadas dicen no ser parte del proceso.

Gráfico 2

Naturaleza Legal



Fuente: CEOSC

Elaboración: Investigadora

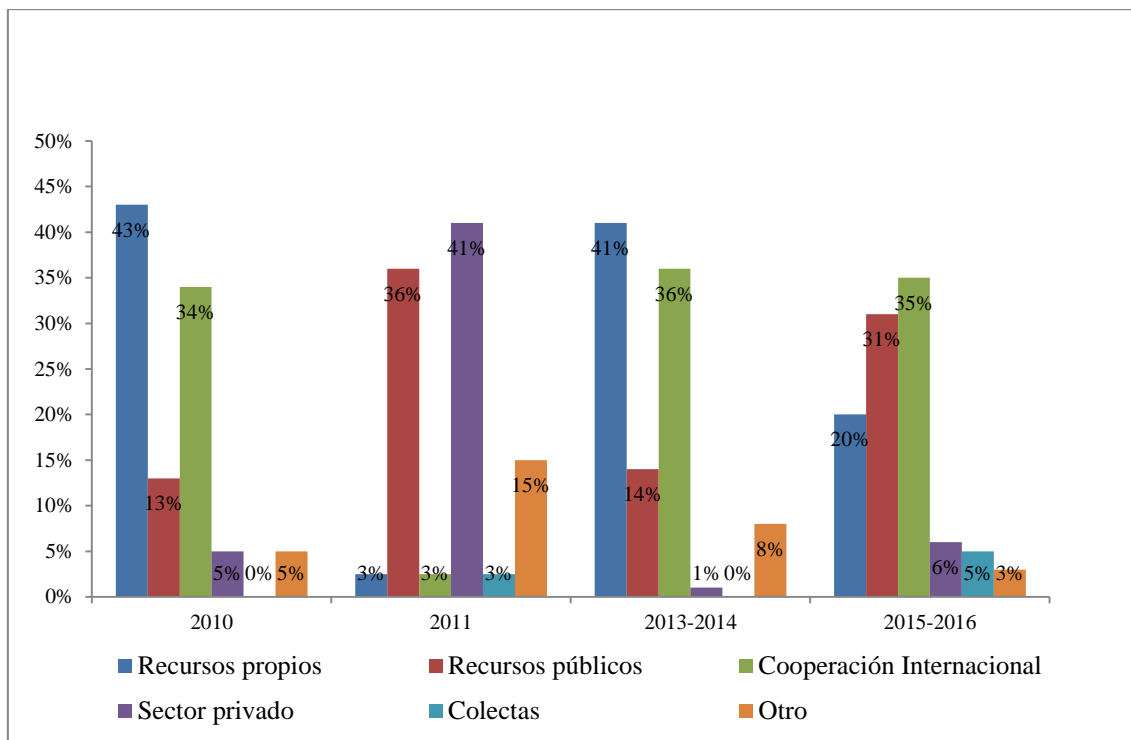
En lo referente a la naturaleza legal de las OSC, la principal diferencia está en la reducción de la forma fundación de 70% en el año 2013 al 38% en el periodo 2015-2016 y el análogo incremento de la forma asociación en ese lapso de tiempo del 16% al 35%. En el período de estudio indican que las fundaciones son la mayor cantidad de organizaciones que participan de la RCC, sin embargo, en el IV informe, el crecimiento inusitado de las asociaciones podría tener relación con la normativa que regula a las OSC, la cual estaría motivando la conformación y mantenimiento de asociaciones²⁰

En el año 2010, primer ejercicio de RCC no existe registro de la naturaleza legal de las organizaciones.

²⁰ Según el Registro Único de Organizaciones Sociales (SUIOS) de la Secretaría de la Gestión de la Política, las organizaciones sociales del tipo Asociación, corresponderían a un poco más de la tercera parte del total de organizaciones registradas. A nivel general, asociaciones, fundaciones y corporaciones constituyen formas jurídicas que tienen un valor intrínseco para instrumentar preocupaciones e intereses de individuos o de colectivos. Sin embargo, las finalidades y funcionalidades son disímiles. En las asociaciones predominan los intereses de sus miembros y los fines no son permanentes. En cambio, las fundaciones responden de manera integrada a una serie de exigencias sociales que se canalizan en un conjunto de bienes, asegurando su existencia en el tiempo. Y, las corporaciones, cuyas finalidades apuntan a la protección de las actividades realizadas por sus miembros. Tanto la figura de fundación como la de corporación no persiguen fines de lucro y se apegan en Derecho (Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de Sociedad Civil 2017b).

Gráfico 3

Recursos/Fuentes de financiamiento



Fuente: CEOSC

Elaboración: Investigadora

La información proporcionada por las OSC en cuanto al manejo de recursos para financiar las actividades da lugar a varias interpretaciones y, que en ciertos casos, requerirá un análisis más profundo de estas particularidades. Por un lado, el financiamiento por recursos propios es el rubro que mayor descenso experimenta, pasa del 43% en el año 2010 al 20% en el periodo 2015-2016. Por otra parte, los recursos provenientes del sector público se han incrementado en el periodo 2015-2016 con respecto al año 2013. La suma de todos los recursos públicos de distinto nivel pasa del 14% en el año 2013 al 30% en el periodo 2015-2016.

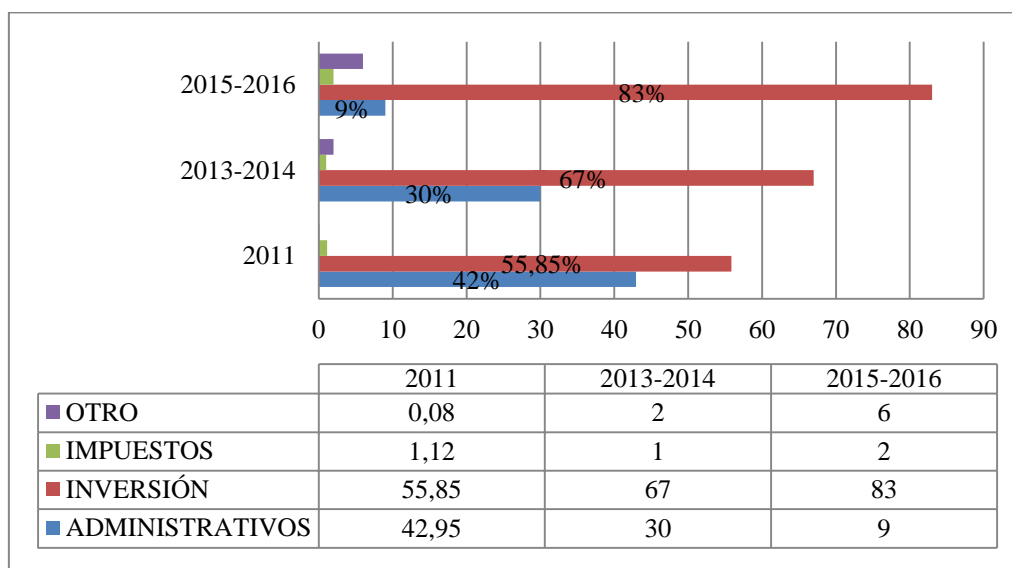
Los recursos provenientes de la cooperación internacional se mantienen estables entre el año 2010, 2013 y el periodo 2015-2016. Las cifras del segundo informe (2011) son muy diferentes a los tres ejercicios ya mencionados. A pesar de ello, la percepción de las OSC miembros de la Confederación y de otras con las que se ha mantenido conversaciones personales²¹ es que los recursos provenientes de la cooperación

²¹ Equidad, Fundación Futuro Latinoamericano, Decide, FNJ, Alianza Igualitaria, Fundación Arcoiris, Randi Randi, entre otras

internacional se han reducido en estos últimos años. Sobre esta situación, es pertinente analizar por lo menos tres aspectos: (1) el país, a nivel internacional está catalogado como de renta media por lo que tiene menores posibilidades de recibir financiamiento, (2) la crisis financiera mundial que inició en el 2008, hizo que los países del norte como Estados Unidos, Japón y la Unión Europea redujeran la ayuda para el desarrollo en los países de América Latina y (3) la normativa que regula el funcionamiento de las agencias internacionales de cooperación podría estar desincentivando la cooperación internacional. En el gobierno de Rafael Correa la ayuda bilateral y multilateral tenía que realizarse a través de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) y debía estar dirigida a la consecución de los objetivos del Plan del Buen Vivir (Chiriboga 2014). Por otra parte, la crisis económica que vivió el Ecuador en los años 2015 y 2016, generada principalmente por la caída del precio del petróleo, motivó a las autoridades gubernamentales a reanudar los diálogos para conseguir recursos de cooperación internacional, especialmente con el gobierno alemán (Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de Sociedad Civil 2017b).

Gráfico 4

Gasto



Fuente: CEOSC

Elaboración: Investigadora

La priorización de gastos es un aspecto fundamental para la supervivencia y continuidad de las OSC. Los datos desde el año 2011 muestran que en promedio el 69% de los recursos que disponen las organizaciones asignan a la gestión de los proyectos. En

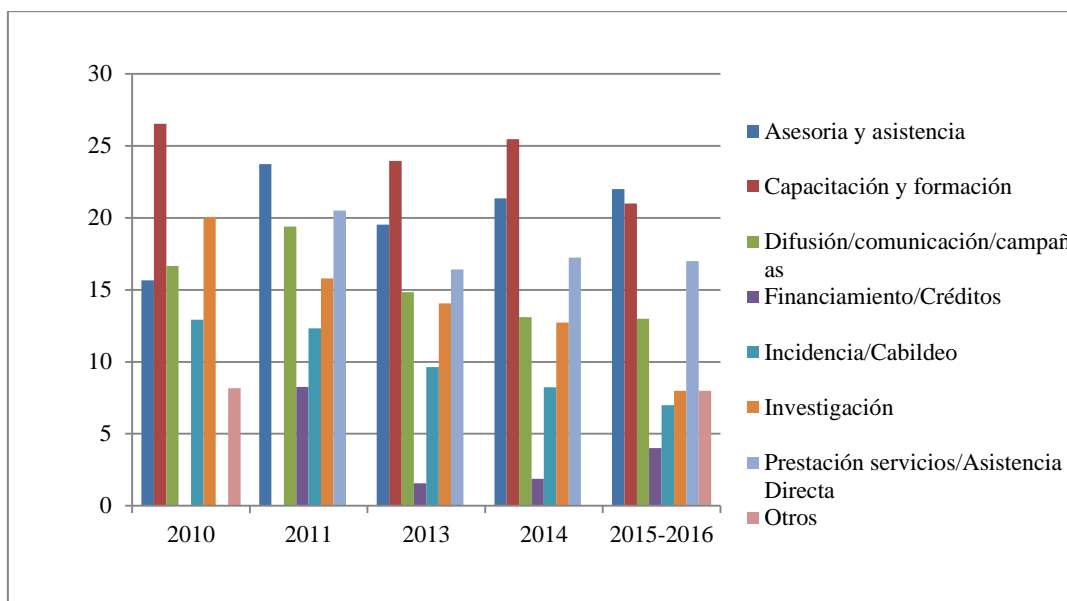
el último informe se observa un descenso de los gastos administrativos llegando a un mínimo porcentaje del 9% que se destina para este fin. En este rubro habría que tomar en cuenta que los recursos son para el mantenimiento de la capacidad operativa institucional e incluye un recurso humano para solventar los roles de transferencia de conocimientos y tecnologías para la gestión social. En otras palabras, es destacable la capacidad de las OSC de canalizar un gran porcentaje de sus egresos a programas y proyectos que benefician a la población versus canalizarlo a gastos administrativos.

Es plausible que las ONG designen un alto porcentaje para la implementación de proyectos; sin embargo, hay que tomar en cuenta que esto se lo hace también sacrificando otras líneas del presupuesto como es la contratación de personal calificado para llevar adelante las actividades programáticas y la misma gestión de la organización. En la observación directa realizada a varias organizaciones, miembros de la CEOSC se verifica que los salarios son bajos, por ejemplo, una coordinadora de proyecto en una ONG -con estudios de postgrado-, gana un salario promedio de US\$ 800 dólares al mes y se le paga por servicios profesionales. La contratación de los técnicos se la hace por productos o por horas, lo que impide que los profesionales se involucren con los programas porque no cuentan con incentivos para realizar su trabajo.

Sobre el tema, en conversaciones con las OSC y también en las entrevistas realizadas para este trabajo de investigación, se evidencia el malestar que existe por parte de los dirigentes. Manifiestan que los recursos son escasos y que la cooperación internacional y los programas del Estado no financian gastos administrativos, como ocurría años atrás. Los costos para el funcionamiento institucional tienen que ser cubiertos por las OSC lo que dificulta conseguir personal calificado, continuidad en los programas, incluso, Fundación Nuestros Jóvenes dijo categóricamente que no pueden cumplir con el Código del Trabajo porque el personal no recibe beneficios de ley y eso hace que los profesionales se encuentren desmotivados.²²

²² María José Sáenz, coordinadora de proyecto de FNJ 2018, entrevista personal con la investigadora.

Gráfico 5
Ámbitos de acción



Fuente: CEOSC

Elaboración: Investigadora

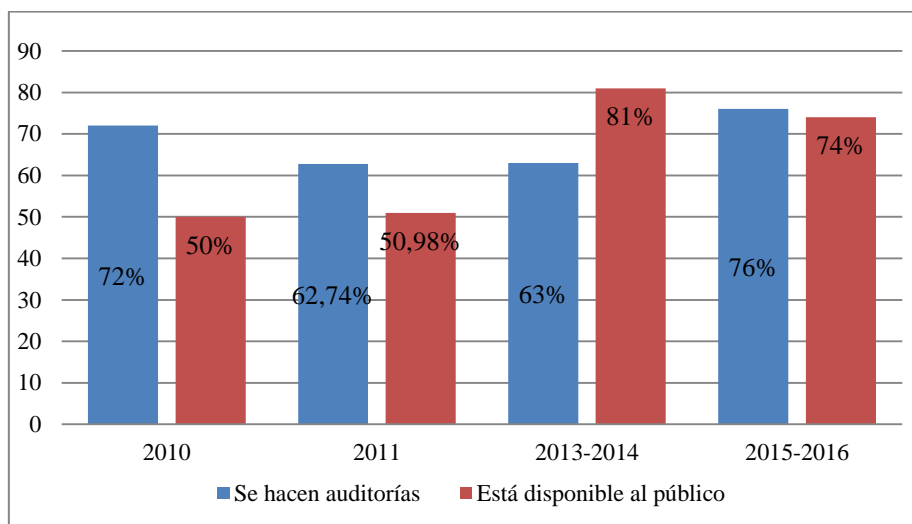
En cuanto al ámbito de acción, la diversidad es muy grande. Las OSC combinan en su accionar varias líneas de trabajo para el logro de sus objetivos. Las más importantes son las relacionadas con el desarrollo y transferencia de conocimientos especializados: asesorías, asistencia técnica y consultoría; capacitación y formación. La prestación de servicios y asistencia directa son la segunda línea en importancia, seguida de la difusión, comunicación e investigación; luego la incidencia y el cabildeo para la inclusión de temas en las agendas de política pública. Financiamiento y crédito para el desarrollo es la labor menos citada y mantiene una cierta regularidad todos los años.

A nivel general, hay cambios en el orden de importancia de las líneas de acción en el periodo de estudio. A grosso modo, se nota una reducción de las líneas de trabajo de las OSC desde el 2013.

Algunas ONG entrevistadas han manifestado que, en esto también inciden los fondos que existen de la cooperación internacional porque ponen sus agendas y financian determinadas problemáticas. Depende de los temas que se abordan a nivel internacional, por ejemplo ahora tiene prioridad los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) y la

Agenda 2030 de Naciones Unidas; lo que provoca es que las organizaciones cambien incluso sus tradicionales líneas de acción para poder captar los recursos de los donantes²³.

Gráfico 6
Transparencia



Fuente: CEOSC

Elaboración: Investigadora

El gráfico indica de forma contundente que las OSC participantes durante los cuatro ejercicios de RCC, muestran niveles altos de transparencia. En promedio el 60% realizan auditorías de su gestión y sobre el 50% dicen que se encuentran disponibles al público.

Con el objeto de verificar, parcialmente, la información, fueron entrevistadas algunas OSC participantes del último ejercicio (2015-2016). Mayoritariamente dicen que hacen pública esta información a través informes anuales o por proyecto y la presentación en las asambleas de socios. El nivel de utilización de instrumentos de difusión masiva como páginas *Web* no tiene relevancia ya que dicen no contar con recursos para eso, incluso algunas de ellas manifiesta no tener página.²⁴ Esto muestra que la rendición de cuentas está fundamentalmente orientada a los donantes y socios de la institución. En el caso de los socios, se está dando cumplimiento a los requisitos estatutarios que tienen las OSC de presentar balances a su asamblea y consejo directivo.

²³ Conversación personal con la investigadora con dirigentes de Randi Randi, Grupo FARO, Red Infodesarrollo, Federación de OSC de Manabí,

²⁴ Roberto González, Presidente de la Federación de OSC de Chimborazo 2018. Entrevista personal con la investigadora.

Un aspecto que considero importante mencionar es que a partir del 2013 se incluyen dos bloques de preguntas sobre enfoque de género y derechos de la naturaleza. La CEOSC consideró oportuno incluir estos dos acápites por la relevancia que se le da al tema en la Constitución del 2008 así como por las demandas de los organismos internacionales de incluir las temáticas en las acciones de las OSC. Además, el personal de la Confederación informó que fue también para optimizar los recursos ya que el financiamiento es escaso para levantamiento de información.

En el primer tema, desde la mirada interna a las OSC, se comprobó un nivel limitado de conocimientos sobre la categoría género y la importancia de aplicar este enfoque en los diversos planes, programas y proyectos. A esto se suma la ausencia de políticas internas, normativas o de objetivos específicos que expresen tácitamente la inclusión del enfoque de género en la gestión institucional.

Desde una mirada externa, muestran una limitada aplicación del enfoque en sus programas. Existe desconocimiento de los beneficios de incluir el análisis de género, consecuentemente, son pocas las que han logrado difundir dichos aprendizajes.

Tras ocho años de reconocimiento formal, institucional y normativo que incluyó como sujeto de derechos a la Naturaleza o Pachamama, la CEOSC quiso reflexionar sobre la postura de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) ante esta nueva visión, así como evaluar la comprensión, el interés y el trabajo de las OSC, ante este reconocimiento de derechos en el país.

Los informes de RCC muestran que las OSC tienen una visión positiva sobre la problemática, sin embargo, la mayor parte de las participantes, no trabajan en el tema. Creen que es un cambio conceptual porque siempre se han referido a medio ambiente, conservación. Derechos de la naturaleza, tiene connotación legal y jurídica, de la que pocas OSC conocen.

Los miembros de la CEOSC entrevistados, señalaron que las dos temáticas no deberían ser parte de los informes porque están descontextualizadas.

Al realizar un balance sobre los resultados de los informes de RCC, estos proporcionan datos significativos sobre el trabajo y el aporte que hacen las organizaciones de sociedad civil al desarrollo del país.

Se puede señalar que en el año 2010, las 37 organizaciones que participaron del primer evento, brindan servicios directos a más de 1'400.000 ecuatorianos/as, e indirectamente a más de 5'000.000 a nivel nacional. Si se trata de un grupo reducido en relación al universo de organizaciones de la sociedad civil existentes, el porcentaje de

beneficiarios directos, aproximado al 10% de la población del Ecuador, por lo tanto diríamos que es importante en términos de impacto (Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de Sociedad Civil 2017a).

Las acciones de las OSC se alinean claramente con las prioridades marcadas a nivel nacional por el Plan Nacional de Desarrollo, o a nivel internacional por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, evidenciando la capacidad de agencia para tratar una multiplicidad de temas. También, hay información que visibiliza las diversas estrategias que implementan las OSC para hacer frente a un contexto adverso. Destaca la autogestión de recursos y la captación de otras fuentes para continuar con la operación e implementación de programas de desarrollo.

Los informes reflejan también, el entusiasmo e interés de las OSC en adoptar una cultura de transparencia y rendición de cuentas. Los resultados presentan un ambiente propicio para seguir profundizando y promoviendo los diversos mecanismos de RCC entre las Organizaciones de la Sociedad Civil del Ecuador.

Los cuatro informes publicados hasta la fecha, contiene información relevante pero lamentablemente, los resultados no han sido difundidos sistemáticamente para que tenga algún nivel de incidencia pública.

El ejercicio de la CEOSC se enmarca dentro de los mecanismos de autorregulación en el que las organizaciones adhieren de forma voluntaria, atraídas por los eventuales beneficios en legitimidad y transparencia que les pueda generar.

Por otra parte, la voluntariedad y autorregulación llevan de la mano, uno de las debilidades. Siendo un mecanismo informal, no incluye ningún tipo de verificación de la información que brindan las organizaciones. Así, los ejercicios de RCC no han validado y tampoco han verificado la veracidad de la información. Cabe señalar ese es un tema pendiente que, en este trabajo de investigación, tampoco lo propone por la etapa inicial en el que se encuentra el proceso y la debilidad institucional de la Confederación²⁵.

La RCC ha sido un proceso complejo y no ha estado exenta de dificultades, sin embargo, es plausible que un grupo de líderes de organizaciones sociales hayan encontrado un espacio para debatir temas contemporáneos y de interés de la sociedad ecuatoriana como son la transparencia y la rendición de cuentas del sector de las ONG.

²⁵ El último ejercicio se lo publicó en el 2017 con información de los años 2015-2016 y hasta la fecha no está programado llevar adelante otro informe. Adicionalmente, la organización no ha logrado consolidarse como una entidad de tercer grado por lo que existe un liderazgo disperso y con pocas posibilidades de consolidar los procesos anteriores desarrollados por la CEOSC o proponer nuevas estrategias que fortalezcan al colectivo.

La existencia de un mecanismo colectivo de rendición de cuentas no es una garantía de ética de las OSC, pero indica que puede surgir una nueva cultura en el sector. Expresa la preocupación de las ONG por realizar prácticas coherentes con sus valores.

3.3 El proceso de rendición de cuentas visto desde los participantes

El 100% de todos los entrevistados coinciden en afirmar que el proceso de rendición de cuentas, iniciado por la CEOSC en el 2010, es un hito en las acciones de transparencia y autorregulación que tiene el sector.

Aunque las OSC dan mucha importancia a la RCC, consideran necesario y oportuno hacer una evaluación del mecanismo e iniciar un proceso de apropiación por parte de todos los miembros, de tal forma que se pueda ajustar de manera incremental aspectos tanto del instrumento como del proceso.

Basándome en sus narrativas he agrupado sus observaciones en tres aspectos: 1) el cuestionario, 2) el proceso de recolección de la información y 3) la presentación de los resultados de los resultados.

Sobre el cuestionario

- De acuerdo a los entrevistados, las preguntas en general son claras sin embargo, gran parte de las organizaciones comentan que es un formulario muy largo que no tiene claro cuál el objetivo del mismo. Esto genera una percepción de un diseño para organizaciones urbanas, sofisticadas y profesionales y en el cual las organizaciones pequeñas y rurales no tienen capacidades ni posibilidades de participar.
- Llenar el formulario es todo un compromiso que requiere de la participación y revisión de más de una persona.
- No es claro el uso o destino que tendrá la información recolectada, y el bloque que genera mayor desconfianza es el que hace mención a la parte financiera.
- Las preguntas del formulario son en algunos casos repetitivas y tiene secciones que las OSC pequeñas no conocen. Ese es el caso de las preguntas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Plan Nacional del Buen Vivir.

Sobre el proceso de recolección de la información

- La recolección ha variado durante los cuatro procesos de RCC, desde las visitas presenciales por parte del equipo consultor, pasando por el acompañamiento telefónico o el envío virtual del formulario; en el último ejercicio el formulario fue enviado vía correo electrónico con acompañamiento vía telefónica. De manera complementaria, se realizaron talleres presenciales para el llenado del formulario.

- Actualmente no se cuenta con un manual que oriente a las organizaciones. En procesos anteriores se contaba con una guía que se compartía con las organizaciones o el formulario contenía textos de ayuda.
- Existe una percepción negativa y generalizada en las organizaciones sobre la manera en que se solicita la información para la RCC sin que haya un proceso previo de consulta y conversación con cada una de ellas. Es preciso que la rendición de cuentas se convierta en un proceso y no en un evento que ocurre cada año y peor aún cada dos años.
- Sugieren que para llenar el formulario se debe tener el acompañamiento de la CEOSC. No todas las OSC tienen capacidad de llenar el formulario en línea, no todas tienen acceso a internet.

Sobre el proceso de presentación de los informes

- Pocas organizaciones mencionan haber participado en alguna actividad de difusión. Sugieren una mayor presencia de los resultados en los medios, que permita crear opinión pública. La información la saben solo los miembros que participan en el ejercicio, en ese caso, no tiene ninguna incidencia.
- La presentación de los resultados, también debe hacerse a nivel local. Las OSC no entienden la importancia de ir creando una cultura de transparencia a todos los niveles.
- Relacionado con la periodicidad, se plantea que la información se encuentra desfasada. Se entrega información del 2016 en 2018. Debería ser año tras año.
- Los datos de los informes deben ser un mecanismo de incidencia para dialogar con el gobierno, los Gobiernos Autónomos descentralizados, los organismos de la cooperación y otros donantes.
- Los informes deben servir para visibilizar a las OSC comprometidas con la transparencia.

3.4 Importancia ética de la rendición de cuentas en las ONG

La encuesta Latinobarómetro 2017 indicó que la corrupción figuraba en el cuarto lugar de los problemas más importantes mencionados por la gente en 18 países de la región (BBC News 2018). Por su parte, Ecuador ocupa el puesto 116 de 180 países según el índice de transparencia de la organización Transparencia Internacional. El titular de la Comisión Anti Corrupción Jorge Rodríguez dijo que se estima que el país pierde

alrededor de US\$10 millones de dólares diarios por corrupción (Diario El Universo 2018).

En los últimos meses se ha desatado el mayor escándalo de corrupción en América Latina y lo ha protagonizado la constructora Odebrecht por el pago de cientos de millones de dólares en sobornos a políticos, partidos políticos, funcionarios de empresas estatales y banqueros con el fin de asegurar contratos lucrativos en Brasil y en el extranjero. Este acontecimiento salpicó a una docena de países de la Región –incluido Ecuador- dejando a expresidentes, políticos y empresarios procesados y encarcelados (BBC News 2018)

Sin lugar a dudas, la corrupción es un tema preocupante para los países latinoamericanos. La Cumbre de las Américas del 13 y 14 de abril del 2018 celebrado en Lima, cuyo tema fue "governabilidad democrática frente a la corrupción", buscó establecer una mayor cooperación regional frente a un flagelo que no conoce ideologías e involucra por igual a empresarios privados y funcionarios públicos, afectando a los sectores más desfavorecidos de la población (Diario Expansión 2018).

En la corrupción están involucrados todos los sectores de sociedad. Este trabajo de investigación hace referencia a la transparencia y rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil. En los siguientes párrafos, algunos ejemplos de escándalos que han sacudido a muchas de estas organizaciones en América Latina y alrededor del mundo y ponen en juicio la credibilidad de las ONG.

En Honduras en el 2018, el diario La Prensa dio a conocer algunos casos de corrupción de ONG que obtuvieron millones de dólares que no llegaron a su destino. Según el diario hondureño, tan sólo entre 2010 y 2014 se extrajeron del erario casi 12 millones de dólares, a través de fundaciones que obtuvieron contratos para proyectos que no desarrollaron (Hernández 2018). En Guatemala, el diario El Nómada informó que el Centro de Acción Legal, Ambiental y Social (CALAS), dedicado a defender a los indígenas contra las empresas mineras, se encuentra en problemas por el mal manejo de los recursos (Hernández 2018).

En febrero del 2018, se reveló el escándalo sexual de Oxfam, una ONG británica con presencia global. De acuerdo con El Confidencial de España, miembros de la organización accedieron a servicios sexuales pagados con recursos de la ONG durante misiones en Haití y Chad. Según el diario español, Oxfam permitió la impunidad e incluso las personas acusadas sirvieron a otras ONG -en otras partes del mundo- sin que Oxfam, de alguna manera, lo impidiera (Hernández 2018).

Por otro lado, el diario británico *The Times* reveló que la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) documentó en 2001 acusaciones de explotación sexual por parte de trabajadores de 15 ONG internacionales en campos de refugiados del oeste de África. El documento identifica a más de 40 organizaciones, la mayoría pequeñas ONG locales, pero también la lista incluye a 15 organizaciones internacionales, entre ellas la propia ACNUR, el Programa Mundial de Alimentos, *Save the Children*, *Médicos sin Fronteras*, entre otras. El escándalo sobre el comportamiento de trabajadores de Organizaciones No Gubernamentales estalló a inicios del 2018, cuando el diario londinense *The Times* reveló que personal de *Oxfam* en Haití abusó de mujeres poco después del terremoto de 2010 (*Diario El Sol de México* 2018).

Los programas de Naciones Unidas (ONU) tampoco se libran de acusaciones de corrupción. Los cascos azules tienen un gran número de denuncias de abusos. Tan sólo entre abril y junio del 2018, la ONU recibió 70 denuncias de abusos sexuales cometidos por su personal y colaboradores cercanos, según el diario *La Vanguardia* de España. (*La Vanguardia* 2018).

En el Ecuador, de la revisión bibliográfica, no se encontró ningún caso reciente sobre actividades inapropiadas que hayan realizado las ONG y que haya sido expuesto a la opinión pública, sin embargo, en el año 2002, el *Diario La Hora* reportó el malestar de directivos del entonces Ministerio de Bienestar Social (MBS) con la actuación de algunas OSC que se encontraban trabajando en el norte de Esmeraldas. El Director Provincial del extinto MBS señaló que existen millones de dólares que se han entregado a las ONG y que estas entidades utilizan la pobreza de las comunidades negras e indígenas de Esmeraldas, para hacer diagnósticos y llevarse el dinero (*Diario La Hora* 2002).

Sobre el tema, el entonces gobernador de Esmeraldas, Homero Cervantes dijo que todas las entidades -sin excepción- deben rendir cuentas, si las instituciones públicas o privadas manejan dineros del Estado Ecuatoriano o de organizaciones internacionales para obras y servicios de interés social, tienen el compromiso y la obligación moral de informar lo que vienen realizando con esos fondos (*Diario La Hora* 2002).

Continuando con ésta misma idea, el *Diario La Hora* en el año 2013, publicó la noticia sobre que el Ecuador endureció el control sobre las ONG y la ayuda financiera externa ante la sospecha del gobierno de que alimentan de forma encubierta a la oposición. Según el *Diario*, el Gobierno de Correa, en varias ocasiones alertó sobre planes para desestabilizarlo, expresando su desconfianza frente a las ONG y su financiamiento internacional. Una de las agencias de cooperación que más tarde dejaría el país, por

acusaciones del presidente, fue la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) (Diario La Hora 2013).

Los organismos gubernamentales, los organismos multilaterales, las empresas y las ONG están en la mira de los ciudadanos a raíz de los escándalos de corrupción que se han denunciado en los últimos tiempos en el mundo entero. Las organizaciones de la sociedad civil han sido partícipes en exigir transparencia a otros actores y ahora, deben a su vez rendir cuentas de sus acciones para ganar en legitimidad, confianza y credibilidad. En este último caso, la transparencia tiene que ver con la obligación de justificar palabras y actos ante la sociedad en general y ante un conjunto específico de beneficiarios internos y externos. Incluye actores, mecanismos e instituciones antes los cuales las organizaciones de la sociedad civil son responsables por sus acciones (Cruz y Pousadelas 2008).

Como señala Roberto González, presidente de la Federación de OSC de Chimborazo “hay que rendir cuentas y crear estándares pero, sobre todo se trata de usar la rendición de cuentas en su sentido ético como obligación moral y también en su sentido estratégico, para evidenciar los valores como la solidaridad, la transparencia, la integridad. Valores morales que decimos que las ONG tenemos”²⁶.

3.5 Beneficios y obstáculos de la rendición colectiva de cuentas

Ante la pregunta a las OSC participantes, si encuentran beneficios en rendir cuentas han señalado que primeramente ven un beneficio de carácter intangible y es que el que ya se mencionó previamente: generar legitimidad y confianza en el sector. Un segundo beneficio es más operativo o funcional. Las OSC dicen que la rendición de cuentas aumenta las capacidades técnicas y organizativas que son conducentes a mayor eficiencia en el uso de los recursos disponibles o, en otras palabras, al fortalecimiento organizacional. Un tercer beneficio, mencionado reiteradamente, por los participantes es que las organizaciones deben rendir cuentas y encontrar mecanismos de autorregulación que puedan demostrar su nivel de credibilidad e integridad ante posibles donantes. La diversificación de la base de financiamiento es una de las necesidades más inmediatas de las ONG en el país.

La opinión generalizada de los entrevistados es que la transparencia es una de las prácticas más importantes de las instituciones y un activo para fortalecer y aumentar la confianza de la sociedad en las ONG. Como elemento generador de confianza, la

²⁶ Roberto González, presidente de la FOSCH en entrevista con la investigadora en noviembre del 2018

transparencia resulta imprescindible en un sector sin ánimo de lucro, al servicio de la sociedad y que existe gracias a las aportaciones privadas y públicas.

En lo que se refiere a los obstáculos para rendir cuentas, las ONG plantean que no encuentran impedimentos, y que lo único con lo que debe contar es con la voluntad política de todos los sectores pero en las entrevistas salen a relucir obstáculos que están relacionados con: tolerancia con casos de corrupción, debilidad técnica, institucional y económica y problemas al interior del sector de las ONG.

La tolerancia a la corrupción podría ser catalogada como un problema de orden “cultural”. Según los dirigentes entrevistados, en Ecuador no existe una cultura de transparencia y rendición de cuentas. Se tolera el nepotismo, la clientela política y pocos protestan en casos de corrupción del gobierno. Además de eso no todos los “compañeros” entienden qué es la rendición de cuentas y para qué sirve, manifestó una dirigente de la Federación de OSC de Manabí, para mí es un tema ético.²⁷

En la parte institucional mencionan como primera dificultad la falta de recursos económicos que no están contemplados en los presupuestos de los organismos donantes. Dentro de este rubro entra también una serie de obstáculos que son designados como “técnicos” y se refieren a la carencia de personal especializado para elaborar los informes. En los cuadros presentados en páginas anteriores, pudimos ver que en el informe de rendición de cuentas (2015-2016), las OSC asignan la mayor cantidad de recursos en la ejecución de los proyectos y que los gastos administrativos son mínimos (9%), por lo que no cuentan con recursos propios que les permita desarrollar otras actividades.

Los obstáculos de carácter económico y técnico se caracterizan por su impacto diferencial sobre las organizaciones dependiendo de su tamaño y de los recursos que manejan. Aunque resulta dificultoso para todas las organizaciones desarrollar procesos de rendición de cuentas, para las pequeñas OSC es aún mayor porque los pocos recursos con lo que cuentan los asignan a la consecución de los objetivos de la organización y de los proyectos que ejecutan.

Por último, las OSC expresan que existe fragmentación en el sector, que tiene sus raíces en la competencia y la defensa de los intereses de las propias organizaciones, lo que hace que éstas no quieran hacer de conocimiento público sus contactos, recursos humanos y económicos que han adquirido durante años. Además, la falta de financiamiento para los proyectos de desarrollo, hace que las ONG busquen estrategias

²⁷ Bélgica Meneses. Presidenta de la Federación de OSC de Manabí. Entrevista y comunicación personal con la investigadora en octubre del 2018.

individuales que les permita acceder a donaciones y consideran a otros miembros del sector como competidores y no como aliados.

3.6. Desafíos de la CEOSC para RCC

La CEOSC está en un proceso de transición de ser un colectivo de más de 100 organizaciones de primer grado a ser una organización de tercer nivel que agrupa a OSC de segundo grado como las federaciones territoriales o temáticas.

El principal desafío que los entrevistados dicen enfrentar es consolidar a la Confederación y que el Ministerio de Inclusión Económica y Social le conceda la personería jurídica. Esto permitiría a la CEOSC, pueda elaborar un plan estratégico y desarrollar y profundizar en la RCC que se inició en el 2010.

Durante las entrevistas mencionan algunos desafíos que a continuación se resumen:

- Rediseñar la herramienta y el mecanismo de rendición de cuentas, involucrando a todos los miembros. Hacer un proceso consensuado y no impuesto desde “arriba” como han sido las RCC realizadas en el pasado.
- Atraer a organizaciones de diferentes tamaños y capacidades y alcanzar un compromiso serio para que la autorregulación del sector sea una realidad.
- Crear capacidad para los miembros también es una tarea desafiante y requiere una cantidad considerable de recursos. Estos procesos, en este caso, la rendición de cuentas, generalmente se convierte en un ejercicio limitado a organizaciones más grandes, a menudo excluyendo a las organizaciones más pequeñas que tienen mayor necesidad de creación de capacidad o apoyo de donantes.
- Definir un estándar de contabilidad mínimo para las ONG, tomando en cuenta la diversidad del sector.
- Definir indicadores de gestión y rendición de cuentas.
- Convencer a las organizaciones miembros para que abandonen una cultura de secreto y cambien a una cultura más abierta mediante la cual se promueva la transparencia y el intercambio de información.
- Crear un compromiso por parte de las organizaciones miembros, particularmente de los líderes para aplicar la herramienta de autorregulación para rendir cuentas.

Lo que se aprecia es que existe un interés y un compromiso por parte de la dirigencia de la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de Sociedad Civil

(CEOSC) no solo continuar sino fortalecer el proceso de autorregulación que se ha desarrollado por ocho años.

La experiencia ha sido enriquecedora para los participantes, pero se ha planteado críticas y desafíos que tienen que ser abordados, si la CEOSC quiere ser un espacio aglutinador de las demandas del sector.

Con los insumos obtenidos, en el siguiente capítulo se propondrá un modelo de RCC que cuente con una herramienta para recolectar la información pero a su vez, plantearé un proceso paulatino de gestión de la rendición de cuentas.

Capítulo cuatro

Lineamientos para un Modelo de Transparencia para Organizaciones de Sociedad Civil

Los modelos de rendición de cuentas deben ser ágiles, con lenguaje sencillo y deben responder al tipo de organización que la implementará. La propuesta del modelo se realiza luego de revisar las mejores prácticas desarrolladas por colectivos de organizaciones a nivel regional y global. Los insumos más significativos provienen de las herramientas y de la experiencia que ha llevado adelante la CEOSC desde el 2010 y sobre todo, de las observaciones y comentarios formulados por miembros de la Confederación, los líderes de las federaciones provinciales y temáticas sobre el proceso de rendición de cuentas en general.

4.1. Antecedentes

Una iniciativa de autorregulación puede ser desarrollada por una organización, pero más a menudo es realizado por una red de OSC para crear estándares conjuntos y es lo que se llamaría rendición colectiva de cuentas. El uso de esquemas colectivos para la rendición de cuentas se debe en parte a características únicas de la sociedad civil que hacen que la regulación tradicional del sector sea muy difícil. Esto incluye la dificultad de crear reglas y regulaciones en un sector que presenta una gran variedad de organizaciones involucradas en diferentes tipos de actividades (Warren y Lloyd 2009).

A partir de la década de 1990²⁸, un número creciente de OSC y ONG se han unido a nivel nacional, regional e internacional para desarrollar normas y estándares comunes. Estas iniciativas de autorregulación a nivel sectorial se han convertido en un medio para aumentar la credibilidad y legitimidad de las OSC con las partes interesadas, ayudando a generar confianza, protegiendo el espacio público para que operen las OSC y apoyando el intercambio de buenas prácticas y el aprendizaje conjunto (Warren y Lloyd 2009).

El ejercicio latinoamericano de rendición de cuentas, lo lleva adelante, desde el 2010, a Iniciativa Regional Rendir Cuentas²⁹.

²⁸ Si bien la mayoría de las iniciativas se establecieron en la década de 1990, se han identificado algunas que se establecieron en la década de 1980, principalmente en los países europeos (Warren y Lloyd 2009)

²⁹ Este programa agrupa a un conjunto de organizaciones de la sociedad civil (OSC) en nueve países: Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay y tiene como propósito aunar fuerzas para promover la transparencia y la rendición de cuentas por

En Ecuador, el programa de RCC de la CEOSC, surgió de esta iniciativa regional y ha utilizado los estándares y la metodología propuestos por la Red que exige dar información de manera proactiva y sistemática sobre cómo está estructurada formalmente la organización, cómo gestiona sus decisiones y maneja sus recursos y en general, las actividades que realiza la ONG (Iniciativa Regional Rendir Cuentas 2012).

La Red reconoce que la herramienta ha sentado precedentes en la región, como un mecanismo que impulsa los procesos de rendición de cuentas de las OSC, sin embargo, la metodología no está pensada para, ni permite medir o certificar la integridad de la organización que aplica, ni tampoco la calidad de su gestión interna. Tampoco pretende reemplazar o constituirse en el ejercicio de rendición de cuentas en sí mismo. Es solo una herramienta que ayuda a la organización a pensarse en relación con estos temas y encontrar pautas para avanzar con el abordaje de los mismos (Iniciativa Regional Rendir Cuentas 2012)

4.2 Desarrollo la propuesta de modelo

Para este trabajo de investigación, la propuesta del modelo va en dos direcciones: En primer lugar, propongo desarrollar un “modelo de gestión” es decir el proceso para desarrollar el levantamiento de la información que permite elaborar un informe agregado con la información que proporcionan las ONG y segundo, se realiza una propuesta de formulario de recolección de la información, el mismo que refleja las prioridades sobre las temáticas a transparentar y las etapas para implementarlas.

Ahora bien, es importante destacar que dado que se reconoce que el modelo es diseñado para organizaciones con capacidades y objetivos diferentes, el planteamiento es realizarlo de manera gradual, priorizando los temas, pero siempre bajo la premisa de que el objetivo es la instalación de la cultura de la transparencia en las organizaciones y no una serie de herramientas aisladas entre sí.

4.2.1 Lineamientos de un modelo de gestión

La propuesta de un modelo de gestión busca motivar la discusión y brindar algunos lineamientos a los líderes de la Confederación para que cuenten con una orientación política y puedan delimitar el alcance de la RCC; esto puede ser un primer paso para que la CEOSC pase de un proceso descriptivo –como es actualmente- sobre la situación de las organizaciones de la sociedad civil, a un insumo para la gestión de las

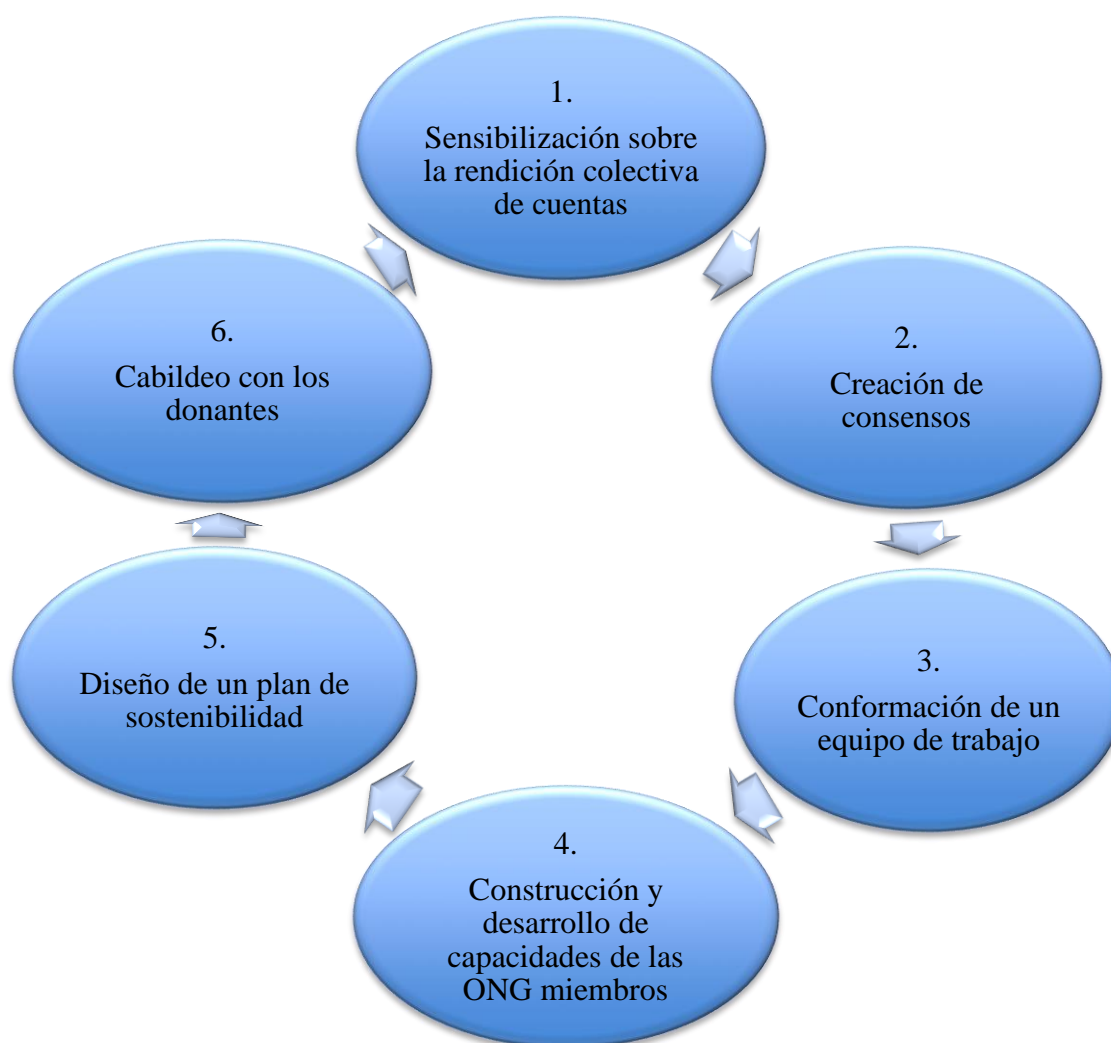
medio de la instauración de prácticas sistemáticas de autorregulación, orientadas por el aprendizaje mutuo, la transferencia y la adopción de estándares voluntarios y comunes (Iniciativa Regional Rendir Cuentas 2012).

OSC. Una herramienta que permita divisar el rol que juega la sociedad civil en la construcción de país más democrático y transparente así como posicionar el trabajo de las redes y colectivos en el fortalecimiento del sector.

El modelo de gestión está pensado en seis etapas:

Gráfico 7

Etapas del modelo de gestión para la RCC de la CEOSC



Elaboración: Investigadora

1. Sensibilización sobre la rendición colectiva de cuentas de OSC

La mayoría de las ONG ecuatorianas y otras organizaciones sin fines de lucro tienen poca o ninguna información sobre el concepto de autorregulación de las OSC. Más aún, la mayoría de las ONG ecuatorianas tienen poca o ninguna información sobre la

importancia de la rendición de cuentas y su impacto en la imagen pública. Antes de invitar a los líderes de las ONG a apoyar la idea de realizar los informes de RCC, es necesario que todas las ONG y sus líderes reciban la información sobre la autorregulación de las ONG y la importancia para el sector.

Esta etapa es un momento de construcción de confianza entre los actores participantes, y es el momento indicado para establecer una relación ganar-ganar. Es necesario cambiar de perspectiva sobre la rendición de cuentas como un mecanismo fiscalizador y de control y promover la idea de la RCC como un valor de la cultura organizacional y un proceso de aprendizaje.

Es el momento para plantear para qué sirve realizar los informes de RCC, cuál es el aporte a las organizaciones y plantear el alcance que tendrá la información que se recopila.

2. Creación de consensos

Una vez que la CEOOSC ha entregado la información sobre los beneficios de la RCC y los enfoques para elaborar los informes en la comunidad de ONG, se debe comprometer a los líderes, especialmente de las organizaciones de segundo grado (federaciones o redes) para que se llegue a un consenso de que la creación e institucionalización de la RCC y la autorregulación de las OSC es importante para las ONG ecuatorianas. Corresponde a los líderes de organizaciones de segundo grado, convencer a sus organizaciones miembros (organizaciones de primer grado) de que su sostenibilidad, efectividad y responsabilidad están vinculadas, entre otras cosas, a un mecanismo eficiente y eficaz de la autorregulación del sector.

3. Conformación de un grupo de trabajo

La elaboración de los informes de RCC requiere paciencia, trabajo arduo y, sobre todo, un compromiso continuo.

El grupo de trabajo tendrá la responsabilidad de decidir sobre los procesos, las políticas, los protocolos que se seguirán durante el diagnóstico, recolección de la información, la sistematización y la presentación de los resultados.

Adicionalmente, para que el informe tenga algún tipo de incidencia, el grupo de trabajo, será el encargado de elaborar estrategias de difusión de la información ante distintos públicos y partes interesadas. Los resultados deben verse como medio y no un fin en sí mismo. Es un medio para renovar los vínculos con las organizaciones, fortalecer las redes e invitar a nuevos aliados.

4. Construcción y desarrollo de capacidades de ONG miembros

La capacitación no solo debe limitarse al llenado del formulario para la RCC, sino que debería centrarse más bien en crear capacidades sobre gestión financiera, de recursos humanos, sobre el sistema administrativo y otras cuestiones relacionadas con la gobernanza que son el objetivo del mecanismo de autorregulación.

Tomando en cuenta que la mayor parte de las ONG de la CEOSC y de las federaciones son pequeñas, en esta etapa se debería diseñar estándares mínimos de desempeño para las organizaciones más débiles para que no se queden fuera de la RCC y también ayudarlas a mejorar su gestión a largo plazo.

5. Diseño de un plan para la sostenibilidad

El proceso de RCC y la elaboración de los informes no deben seguir siendo dependientes de recursos externos. Aunque la financiación de los donantes es necesaria para la puesta en marcha y durante un cierto período de tiempo, ésta no debe mantenerse a largo plazo. El grupo de trabajo debe diseñar un plan realista y completo que garantice la sostenibilidad de la iniciativa.

6. Cabildeo con los donantes

Los líderes de la Confederación deben coordinar esfuerzos con todos los principales donantes del país, además del gobierno. Adquirir el apoyo y el reconocimiento de los donantes puede alentar en gran medida a las ONG ecuatorianas a suscribir el mecanismo de RCC y cumplir con las normas establecidas en el mismo. En muchos países, los donantes consideran cada vez más ser signatario de un código de conducta o certificación como criterio para la solicitud de subvenciones por parte de las ONG.

4.2.2 Etapas para la recolección de información

En las entrevistas con los actores participantes y líderes de OSC, salió a relucir la complejidad que tiene el llenado del actual cuestionario propuesto por la CEOSC. En ese sentido, se ha tratado de recoger, las inquietudes presentadas y rediseñar el formulario para que al igual que el modelo de gestión, se lo pueda desarrollar con los estándares propuestos tanto a nivel regional y mundial, pero al mismo tiempo que tome en cuenta las características de las OSC locales. La incorporación de los temas se lo debe hacer de manera gradual y por etapas, posibilitando que las organizaciones grandes, medianas y pequeñas participen de la RCC en las mismas condiciones e ir animando la discusión en la CEOSC para priorizar los temas a ser expuestos públicamente, las audiencias objeto de la rendición de cuentas y las razones para incluir algunos temas y no otros.

Para la recolección de información y elaboración del informe se plantea realizarlo de manera progresiva con el equipo técnico de la Confederación.

Gráfico 8

Etapas para la recolección de información



Elaboración: Investigadora

1. Etapa de sensibilización

- a) En el modelo de gestión, previamente propuesto, la primera etapa es la sensibilización a los directivos de las federaciones y de las ONG y lograr su compromiso para promover una cultura de transparencia. En esta etapa se requiere que el equipo técnico de la CEOSC insista en la importancia de que la dirigencia de las ONG impulsen frente al personal de su institución, la rendición de cuentas colectiva y les anime a involucrarse en el proceso de manera directa.

- b) En segundo lugar, se debe realizar jornadas de sensibilización a trabajadores y voluntarios, como una forma de transmitir la importancia de transparentar el trabajo que realizan las organizaciones y la voluntad política de sus directivos y de la CEOSC para mejorar la confianza de la comunidad y al mismo tiempo como un mecanismo de mejorar la gestión de la propia organización y de sus funcionarios. En esta etapa será crucial lograr adhesiones por parte de los empleados para que la herramienta sea vista como una oportunidad de mejora y no como un mecanismo de control.

2. Capacitación presencial y talleres

Una vez finalizada la etapa de sensibilización, se debe realizar la capacitación sobre la herramienta de recolección de la información con el personal designado por los directivos de las ONG que puede ser una persona del área administrativa-financiera y otro personal puede ser del área de programas.

Los talleres son desarrollados por personal de la CEOSC en conjunto con los dirigentes de las federaciones. Son ellos los que tienen que convocar a las organizaciones miembros y comprometerles a participar.

En estos talleres se realizará una explicación exhaustiva de los temas que requieren ser abordados, para que el llenado del formulario se lo haga ese mismo momento o a su vez que se familiaricen con la información que tiene que ser consignada en cada cuestionario.

Cada uno de los talleres concluirá circulando una encuesta con preguntas sobre la metodología y sobre las preguntas del cuestionario. Esto servirá para análisis posteriores y ajuste de la herramienta de acuerdo a la visión de los interesados.

El tiempo para la realización de talleres dependerá del número de federaciones y organizaciones involucradas pero se sugiere sea entre cuatro y seis semanas.

3. Recolección de la información

Al finalizar la etapa de capacitación, todos los formularios serán enviados a las oficinas centrales de la CEOSC en la que un grupo de técnicos recogerá la información y procederá a ingresar en una base de datos.

El tiempo sugerido es de dos semanas.

4. Procesamiento y análisis de la información

Con los datos ingresados en la base se procederá a cruzar las variables y al análisis de la información para visibilizar las acciones que han desarrollado ese grupo de ONG. A la par se sacará la tendencia sobre por ejemplo, la localización geográfica, el

número de beneficiarios directos de acuerdo a las líneas de acción, la inversión y gasto de los presupuestos, las fuentes de financiación, entre otros.

5. Presentación de resultados/Informe de RCC

Uno de los mayores cuestionamientos que expresaron las ONG participantes de este estudio fue señalar la poca incidencia que tiene la realización de los informes de rendición de cuentas, por lo que se plantea una propuesta ajustada a las demandas de los dirigentes de la CEOSC.

El informe y la información deben estar disponibles en formas adaptadas para las distintas partes interesadas.

En informes pasados se hizo en un solo formato. Este trabajo de investigación propone tres versiones:

- a) Informe completo, que contenga toda la información proporcionada por las ONG.
- b) Resumen ejecutivo, corresponde a un extracto de lo expuesto en el informe, con el objetivo de evitar que la comunidad tenga acceso sólo a un documento de información excesivamente largo, pudiendo desincentivar su lectura.
- c) Versión visual: corresponde a visualizaciones gráficas del informe, en este sentido, resulta útil el recurso de apoyo visual en la presentación de datos y el uso de infografías (gráficos, folletos, etc.).

Tanto el informe completo, el resumen ejecutivo y las infografías deben ser socializados a través de la página *web* de la CEOSC, de las federaciones, de las ONG participantes a de redes sociales y por todos los medios con los que se cuente para llegar a la mayor cantidad de *stakeholders*.

Para la presentación de los resultados se recomienda hacerlo inmediatamente el informe esté elaborado. El primer evento tiene que ser de carácter interno, es decir devolver la información a las OSC que han proporcionado información. En los siguientes tres meses se debe realizar eventos de presentación del informe a distintos niveles (nacional, provincial, local) con distintos públicos y actores sociales y gubernamentales.

Etapas permanentes: comunicación y seguimiento

Es importante desarrollar una estrategia de comunicación que acompañe todo el proceso de rendición colectiva de cuentas con el objetivo de ampliar la cobertura de sus participantes y realizar la convocatoria e invitar a las ONG miembros de la CEOSC y a otras fuera del colectivo a participar en la RCC.

Otro componente permanente es el de seguimiento y evaluación. La RCC no es un evento, es un proceso que se lo debería hacer de forma permanente, ajustando las herramientas, recibiendo retroalimentación de las instituciones participantes y evaluando las etapas. Estos insumos servirán de retroalimentación para establecer acciones de mejora continua.

4.2.3 Formulario de recolección de información

Se plantea que el cuestionario debe tener siete secciones y su aplicación debe hacerse en dos etapas:

Etapas

En esta primera etapa el formulario contiene seis secciones o grupos de información que van desde lo más general: datos básicos de la organización para luego proporcionar detalles de la gestión, presupuestos, fuentes de financiamiento y finalmente hace conocer los mecanismos de transparencia que aplica la institución.

Gráfico 9

Secciones del formulario/cuestionario



Elaboración: Investigadora

Etapa dos

En la segunda etapa se propone incorporar un componente sobre políticas públicas. Las organizaciones de sociedad civil y específicamente las ONG han jugado, en los últimos años, un rol importante en la incidencia pública a nivel nacional e internacional. Es necesario recabar la información en los tres ámbitos propuestos (local, nacional e internacional) porque con los datos y la evidencia del trabajo de las ONG se ayuda a identificar temas de interés público y participar en la discusión colectiva de asuntos prioritarios de la ciudadanía; adicionalmente, permite visibilizar el trabajo que

realizan las ONG y si estos están alineados o no a objetivos estratégicos y de desarrollo planteados a nivel local, nacional e internacional

El cuestionario sobre políticas públicas, debería ser compartido con las ONG luego de que éstas estén familiarizadas con el proceso de RCC y que hayan completado la fase inicial con programas de capacitación y seguimiento desarrollados por el equipo técnico de la CEOSC³⁰

³⁰ La propuesta de cuestionario se encuentra en el Anexo 2

Conclusiones

La sociedad civil ha sido ampliamente reconocida como un 'tercer' sector. Su fortaleza puede tener una influencia positiva en el Estado y el mercado. Por lo tanto, la sociedad civil se ve como una agente -cada vez más importante- para promover el buen gobierno, la transparencia, la eficacia, apertura, receptividad y rendición de cuentas (Ghaus-Pasha 2004).

La investigación ha puesto en evidencia el bajo nivel de rendición de cuentas que tienen las OSC miembros de la CEOSC y el escaso uso de mecanismos innovadores para responder a las demandas de transparencia por parte de distintos *stakeholders*.

El estudio revela que la CEOSC, desde el 2010 ha impulsado un mecanismo pionero en el país sobre la rendición colectiva de cuentas en las OSC. Este es una herramienta de autorregulación que es una forma en que las ONG pueden demostrar su eficacia y legitimidad ante los distintos públicos y partes interesadas. Las ONG se plantean –por primera vez- autorregularse, lo que también puede ser considerado como un ejercicio de autodefinición, así las OSC desarrollan sus propias normas en lugar de que sean impuestas por el Estado o los donantes.

Los hallazgos de la investigación apuntan que la forma habitual como las ONG rinden cuentas es a través de informes de actividades, informes de proyectos o informes financieros y las audiencias privilegiadas de la rendición de cuentas son los donantes entre los que se encuentran las agencias de cooperación y el Estado (cuando actúa como donante). Las organizaciones atienden las demandas de transparencia de los actores que tienen el poder y de los que las ONG dependen financieramente para su supervivencia por lo que le dan la máxima importancia. En tanto que descuidan la rendición de cuentas hacia los beneficiarios.

Algunas OSC miembros de la CEOSC realizan autoevaluaciones de carácter muy básico y en realidad lo hacen para cumplir con las demandas estatutarias. En ese sentido, se puede afirmar que la aplicación de mecanismos innovadores para rendir cuentas es prácticamente inexistente.

La investigación determinó que, en la realidad, la mayoría de las organizaciones no lucrativas no incorporan prácticas explícitas de rendición de cuentas, y menos aún usan esas prácticas para mejorar su desempeño; existen varios factores que dificultan su

implementación. Una de ellas, según opinión de las ONGs entrevistadas, es que la aplicación de los mecanismos son costosos y complejos lo cual desestimula su uso, además la transparencia en la gestión exige un esfuerzo humano y financiero, lo que encarece aún más los costos operativos.

Por otra parte, a pesar de que el universo estudiado sólo representa a las organizaciones afiliadas a la CEOSC, se pudo observar –en otras organizaciones³¹- un patrón de comportamiento respecto de la transparencia y la rendición de cuentas. El uso de sistemas de autorregulación, acreditación, certificación y auditoría social, entre otros se encuentra todavía en una fase inicial. En esa medida, ilustran una lógica de funcionamiento que va más allá de las organizaciones observadas y nos da la medida de la distancia que aún queda por recorrer hasta el establecimiento como prácticas consensuadas, aceptadas y adoptadas por la comunidad de ONG.

Otro de los factores limitantes para la rendición de cuentas es el tamaño de la organización. La mayor parte de OSC miembros de la CEOSC son pequeñas y no cuentan con la estructura de sistemas contables y administrativos adecuados, ni con los conocimientos y las herramientas necesarios tanto para implementar mejoras en la gestión interna como para el análisis, la medición de impactos y la elaboración de informes públicos con el objetivo de proporcionar mayor transparencia. En realidad, hay pocas instancias en Ecuador que ayuden a las OSC en el proceso de adoptar un sistema de rendición de cuentas. No hay conocimientos técnicos ni prácticas para compartir. No está claro cuáles son las instancias ante las cuales las organizaciones tienen que rendir cuentas.

El costo de elaboración y difusión de información pública puede llegar a ser una barrera infranqueable para muchas ONG, que priorizarán el destino de los recursos económicos a la atención a las personas beneficiarias. Es por ello que este estudio concluye que es necesario el diseño de sistemas de información accesible y flexible que posibiliten procesos de rendición de cuentas ajustados a las características de las OSC miembros de la Confederación.

Con estas consideraciones es que la Confederación propone la rendición colectiva de cuentas (RCC). Si bien las OSC pueden responder a la demanda de transparencia de forma individual desarrollando procedimiento o nuevas políticas, el trabajo colectivo y colaborativo entre las ONG permite al sector hablar con una voz más unificada ante actores externos como los donantes, los reguladores y el público en general. También

³¹ Alianza Igualitaria, Arcoiris, Equidad, en conversación personal con la investigadora.

facilita el intercambio de experiencias, reduciendo el costo y el tiempo para desarrollar herramientas efectivas de la rendición de cuentas.

Durante la investigación se analizó que la autorregulación también puede tratar de llenar los vacíos en la regulación oficial y proteger a las organizaciones de la sociedad civil de una intervención gubernamental inadecuada. Primero, en muchos contextos, la autorregulación complementa los esfuerzos regulatorios del gobierno. Segundo, la autorregulación también puede ser un medio para proteger el espacio público para que operen las ONG. En contextos en los que las relaciones entre el Estado y la sociedad civil son tensas, el gobierno a menudo acusa de falta de transparencia a las OSC como pretexto para imponer una legislación restrictiva que limita la capacidad de las organizaciones para operar. El desarrollo de la autorregulación puede ayudar a minimizar esta amenaza, ya que permite al sector hablar con una voz unificada (Warren y Lloyd 2009) .

Queda por probar empíricamente si la adopción de mecanismos de autorregulación en realidad mejora la transparencia de las organizaciones sin fines de lucro, pero sin duda su valor es simbólico, envía señales sobre identidad y valores del sector a un público cada vez más escéptico (Ebrahim 2010).

A través de la investigación, también, queda claro que no puede haber un enfoque universal del tema de la rendición de cuentas de las OSC, ni un conjunto de mecanismos que todas las OSC puedan utilizar para garantizar estándares de transparencia. La diversidad del sector hace que esto sea imposible; las demandas de rendición de cuentas de una OSC dependerán de varios factores, incluido el tipo de organización, el sector en el que trabaja, la cantidad y el tipo de partes interesadas involucradas y el entorno político en el que operan.

La transparencia y la rendición de cuentas resultan ser un desafío para las OSC, pues son temas complejos que no tienen una única respuesta, pues incorporar la transparencia no es sólo agregar acciones concretas, sino que tiene que ver con la incorporación a la cultura organizacional, tanto en los valores como en la manera habitual de funcionamiento de la organización (Consejo para la Transparencia 2016).

Recomendaciones

En los siguientes párrafos se hacen algunas recomendaciones que podrían aumentar el nivel de confianza de las ONG de la ciudadanía. Es necesario debatir sobre nuevas formas para visibilizar a las ONG que actúan de manera transparente y son responsables social, económica y ambientalmente.

Las recomendaciones van dirigidas principalmente a la Confederación, institución que ha sido objeto de la investigación, a la comunidad de ONG, al Estado y la Cooperación internacional. Actores principales que pueden incidir en el diseño y formulación de una política concreta sobre la rendición de cuentas en las organizaciones de sociedad civil.

Recomendaciones para la CEOSC

- Fortalecer a las entidades de segundo grado y promover otras alianzas colaborativas entre distintas ONG. Mientras que las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil pueden responder a un escrutinio cada vez mayor mediante el desarrollo de nuevas políticas de presentación de informes y el aumento de estándares, la respuesta conjunta a nivel sectorial permite a las ONG hablar con una voz más fuerte y más unificada tanto con los gobiernos, con los organismos de cooperación como con el público en general.
- Impulsar una cultura de la transparencia y alianzas estratégicas con otros actores como la academia y el sector privado con el fin de generar conocimientos e intercambio de experiencias que sean útiles para el desarrollo y formación de las organizaciones sociales.
- Promover en el sector el concepto de rendición de cuentas integral u holística, es decir, que las ONG rindan cuentas ante todas las partes interesadas (*stakeholders*). Debe llegar información a todos los actores que intervienen en el proceso de desarrollo y no solo a los donantes de quienes dependen financieramente. Las ONG también deben rendir cuentas a sí mismas (rendición de cuentas interna), a sus pares o rendición de cuentas horizontal y lo más importante a los beneficiarios de sus programas, es decir la rendición de cuentas hacia abajo. Los cuatro tipos de rendición de cuentas garantiza un proceso participativo porque se debe tener en cuenta la retroalimentación de todas las partes interesadas (Lloyd y De las Casas 2005)

- La rendición de cuentas debe estar dirigida a crear capacidades en la organización, tanto en la gente que colabora como en la propia institución, identificando las necesidades de capacitación, asistencia técnica, necesidades de equipo y distribución del trabajo. La RCC debe verse como un continuo proceso de aprendizaje a largo plazo a través del cual las OSC no solo buscan mejorar la confianza de sus partes interesadas sino también una forma para que las organizaciones logren sus objetivos y su misión.
- La CEOSC o cualquier entidad que promueva la rendición colectiva de cuentas debe buscar consensos para crear estándares de transparencia. Cuando las organizaciones se involucran directamente en la generación de soluciones, se apropian del proceso y lo pueden replicar de manera fácil y autónoma. El proceso de RCC no puede ser impuesto desde arriba.

A la comunidad de ONG

- Para mantener la confianza de la sociedad y su legitimidad de operar, las organizaciones deben ir más allá de la mínima y obligatoria rendición de cuentas que marque la legislación. Al margen de lo dispuesto por la normativa vigente, las ONG deberían ir por delante y aumentar su nivel de auto exigencia por la naturaleza de los objetivos que las mueven y aplicar mecanismos que las autorregule.
- Las personas que trabajan dentro de las ONG deben comprometerse a impulsar un comportamiento ético y transparente dentro de las organizaciones pero sobre todo deben animar el debate público sobre la impostergable necesidad de que se cree una cultura de la transparencia en toda la sociedad.

Recomendaciones al Estado

- Trabajar conjuntamente con los colectivos de organizaciones como la CEOSC en la implementación de un mecanismo de rendición de cuentas que recoja las preocupaciones del sector pero al mismo tiempo que permite al Estado realizar seguimiento y control a las actividades de las ONG. Que el Estado sea un aliado en el impulso y fomento de las acciones de las organizaciones de sociedad civil, algo que hasta la fecha no se lo ha hecho, pese a los intentos de la Confederación por entablar mesas de diálogo sobre la regulación al sector.

Recomendaciones para los organismos de cooperación internacional

- Promover y financiar el diseño de un mecanismo de rendición de cuentas con el potencial de atender las necesidades de todas las partes interesadas.

- Brindar asesoría y asistencia a la CEOSC para fortalecer a la organización en su objetivo de ir creando la cultura de la rendición de cuentas en el sector.

Como se ha señalado existen pocos estudios sobre la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil en el Ecuador. Este trabajo de investigación sugiere por ejemplo, realizar un estudio sobre la influencia de los medios de comunicación en impulsar mecanismos de rendición de cuentas en las ONG

Bibliografía

- Arcos Cabrera, Carlos, y Edison Palomeque Vallejo. 1997. *El mito al debate: Las ONG en Ecuador*. 1ra ed. Quito: Abya-Yala Editing.
- Arias, Alicia. 2010. “La importancia de la Transparencia y la Rendición de Cuentas en las Organizaciones de la Sociedad Civil”. *Perspectiva: Serie Gobernanza*, septiembre de 2010.
- Aristóteles. 1989. *La Política*. Traducido por Patricio De Azcárate. Primera. Madrid: Espasa-Calpe, S.A.
- Auz, Juan. 2017. “Adios al Decreto 16? Análisis del Decreto Ejecutivo 193 y sus implicaciones para la Sociedad Civil de Ecuador”. La Línea de Fuego. octubre de 2017. <https://lalineadefuego.info/2017/10/25/analisis-del-decreto-ejecutivo-193-y-sus-implicaciones-para-la-sociedad-civil-de-ecuador-por-juan-auz/>.
- Banco Mundial. 2013. “Involving Nongovernmental Organizations in Bank-Supported Activities”. 2013. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO>.
- Banks, Nicola, y David Hulme. 2012. “The role of NGOs and civil society in development and poverty reduction”. En *Governance, Management and Development, Second Edition, London*, Second. London: Brooks World Poverty Institute. <http://hummedia.manchester.ac.uk/institutes/gdi/publications/workingpapers/bwpi/bwpi-wp-17112.pdf>.
- BBC News. 2018. “The largest foreign bribery case in history”. 22 de abril de 2018. <https://www.bbc.com/news/business>.
- Berglund, Henrik. 2009. “Civil Society in India: democratic space or the extension of elite domination?” http://www.statsvet.su.se/polopoly_fs/1.129706.1364285702!/menu/standard/file/berglund_civil_society_in_india_oct_2009.pdf.
- Bermann-Harms, Christina, y Nora Lester Murad. s. f. “Manual complementario del Consenso de Siem Riep de las OSC sobre el Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las OSC”. <http://rendircuentas.org/wp-content/uploads/2012/02/implementation-toolkit-es-web.pdf>.
- Blagescu, Monica, Robert Lloyd, y Lucy De las Casas. 2005. *Pathways to accountability: The Gap Framework*. One World Trust.
- Blanco Jaksic, Christian. 2005. “El Concepto de Sociedad Civil”. Santiago: Universidad de Chile.
- CARE Perú. 2013. *Rendición de Cuentas y Transparencia: La Experiencia de CARE Perú*. Lima: Plublimagen ABC sac.
- Chile Transparente. 2012. *Transparencia y Rendición de Cuentas en Organizaciones sin Fines de Lucro*. 2012^a ed. Santiago de Chile: Andros Impresores.
- Chiriboga, Manuel. 2014. *Las ONG Ecuatorianas en los procesos de cambio*. Primera edición. Quito: Editorial Universitaria Abya- Yala.
- CIVICUS. 2014. “La rendición de cuentas de la sociedad civil por la sociedad civil”. <https://www.civicus.org/images/stories/CIVICUS%20Self-regulation%20Guide%20Sp%202014.pdf>.
- CIVICUS, y ICD. 2013. “Transparencia, rendición de cuentas y legitimidad: Manual para las organizaciones de la sociedad civil”.

- Cohen, Jean L., y Andrew Arato. 2000. *Sociedad civil y teoría política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de Sociedad Civil. 2010. “Primer informe de rendición colectiva de cuentas”.
- . 2016. “Decretos Ejecutivos”. 2016. <http://confederacionecuatorianaosc.org/incidencia-pronunciamientos/>.
- . 2017a. “Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de la Sociedad Civil (CEOSC)”. 2017. <http://confederacionecuatorianaosc.org/sobre-la-confederacion/>.
- . 2017b. “Cuarto Informe de Rendición Colectiva de Cuentas”. Quito.
- . 2018. “Hacia una Ley Orgánica y Alianzas Público-Sociales para el fortalecimiento de la democracia”.
- Consejo para la Transparencia. 2016. *Modelo de Transparencia para Organizaciones de la Sociedad Civil*. Santiago Chile: Ediciones Consejo para la transparencia.
- Cruz, Anabelle. 2014. “Buen Gobierno en las Organizaciones de la sociedad civil”. *Cuadernos de Responsabilidad Social de las Organizaciones*, 2014. https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/rso/RSO_vol2_Cruz.pdf.
- Cruz, Anabelle, y Inés Pousadelas, eds. 2008. *Ver a Través. Transparencia y Rendición de Cuentas de la Sociedad Civil*. Primera. Montevideo. <http://www.rendircuentas.org/recurso/ver-a-traves-poder-rendicion-de-cuentas-y-sociedad-civil-anabel-cruz-e-ines-pousadela/>.
- De Tocqueville, Alexis. 2002. *La democracia en América*. Traducido por Dolores Sánchez de Aleu. Primera. Madrid: Alianza Editorial.
- DeWiel, Boris. 1997. “A Conceptual History of Civil Society: from Greek Beginnings to the End of Marx”. *Past Imperfect*, 1997.
- Diario El Comercio. 2017. “La CONAIE resolvió pedir archivo del proyecto de Ley de Participación Ciudadana”. abril de 2017. <https://www.elcomercio.com/actualidad/conaie-archivo-proyecto-ley-participacionciudadana.html>.
- Diario El Sol de México. 2018. “Trueque sexual: ONG pedía sexo a cambio de comida a refugiados en África”. 30 de mayo de 2018. <https://www.elsoldemexico.com.mx/mundo/trueque-sexual-ong-pedia-sexo-a-cambio-de-comida-a-refugiados-en-africa-1724442.html>.
- Diario El Telégrafo. 2014. “Organizaciones sociales tendrán 6 meses más para registrarse, según reforma de Decreto 16”. 17 de junio de 2014. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/organizaciones-sociales>.
- Diario El Universo. 2018. “\$ 10 millones al día, las pérdidas por la corrupción en Ecuador”. 9 de diciembre de 2018. <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/12/07/nota>.
- Diario Expansión. 2018. “La corrupción, el gran problema de la democracia de América Latina”. 12 de abril de 2018. <https://expansion.mx/mundo/2018/04/12/la-corrupcion-el-gran-problema-de-la-democracia-de-america-latina>.
- Diario La Hora. 2002. “ONGs generan escándalos”. 24 de enero de 2002. <https://www.lahora.com.ec/noticia/1000049710/home>.
- . 2013. “Ecuador extrema polémico control sobre ONG y ayuda financiera externa”. 19 de diciembre de 2013. <https://lahora.com.ec/noticia/1101608502/ecuador-extrema-polc3a9mico-control-sobre-ong-y-ayuda-financiera-externa>.

- Ebrahim, Alnoor. 2010. "The Many Faces of Nonprofit Accountability". En *The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management*, Third Edition, 101–23.
- EC. 2008. "Constitución de la República del Ecuador". Registro Oficial, 20 de octubre.
- . 2010. Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Registro Oficial 175, 20 de Abril.
- . 2017. *Decreto Ejecutivo 193. Registro Oficial Suplemento 109*.
- Edwards, Michael, ed. 2011. *The Oxford Handbook of Civil Society*.
- Edwards, Michael, y David Hulme. 1998. "Too Close For Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations". *World Development*, 1998. https://www.tc.columbia.edu/cice/pdf/25629_1_1_Edwards_Hulme.pdf.
- Ehrenbert, John. 2011. "The History of Civil Society Ideas". En *The Oxford Handbook of Civil Society*, 32–42. New York: Oxford University Press, Inc.
- El País. 2015. "El Gobierno de Ecuador inicia el cierre de un observatorio de medios", 10 de septiembre de 2015. https://elpais.com/internacional/2015/09/09/actualidad/1441834788_605019.html.
- Foro sobre la eficacia del Desarrollo de las OSC. 2011. "Consenso de Siem Reap de las OSC sobre el Marco Internacional para la eficacia del desarrollo de las OSC". Siem Reap, Camboya.
- Fowler, Alan. 2000. "Civil Society, NGOs and Social Development: Changing the Rules of the Game". https://www.researchgate.net/publication/238770364_Civil_Society_NGDOs_and_Social_Development_Changing_the_Rules_of_the_Game.
- Fundamedios. 2014. "Organizaciones piden a la Corte Constitucional resolver demandas contra Decreto 16". diciembre de 2014. <http://www.fundamedios.org/organizaciones-piden-la-corte-constitucional-resolver-demandas-contra-decreto-16/>.
- Ghaus-Pasha, Aisha. 2004. "Role of Civil Society Organizations in Governance". En , 45. Seoul.
- Habermas, Jürgen. 1993. *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. Traducido por Manuel Jiménez Redondo. Primera. México: Cátedra.
- Hernández Baqueiro, Alberto. 2010. "La rendición de cuentas de las organizaciones civiles mexicanas". *Revista de Administración Pública*, agosto de 2010.
- Hernández, Luis Angel. 2018. "Casos de abuso y corrupción en las ONG que sacuden al mundo". 22 de agosto de 2018. <https://latinamericanpost.com/es/22764-casos-de-abuso-y-corrupcion-en-las-ong-que-sacuden-al-mundo>.
- Herrera, Stalin, y Jorge Zanafria. 2018. "Estudio sobre fortalecimiento y sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil en el Ecuador: entorno, capacidades y prácticas". <http://www.unos.ec/investigacion-y-dialogo/>.
- Hobbes, Thomas. 2010. *Del ciudadano y Leviatán*. Traducido por Enrique Tierno Galván y Sarto M. Sánchez. Madrid: Editorial Tecnos.
- Human Rights Watch. 2013. "Ecuador: Graves restricciones a la sociedad civil". 2013. <https://www.hrw.org/es/news/2013/08/12/ecuador-graves-restricciones-la-sociedad-civil>.
- Ibrahim, Habiba A. 2017. "NGOS and development work in developing countries: A critical review". *American Journal of Innovative Research and Applied Sciences*, 2017. <https://www.american-jiras.com/Ibrahim-ManuscriptRef.2-ajira100517.pdf>.

- Iniciativa Regional Rendir Cuentas. 2012. "Manual de autoevaluación sobre las prácticas de transparencia y rendición de cuentas". <http://rendircuentas.org/AplicacionRendirCuentas/pages/ManualAutoEvaluacion.pdf>.
- J. Olvera, Alberto. 2000. "Organizaciones de la Sociedad Civil: Breve Marco Teórico". *Documentos de discusión del Tercer Sector. Colegio Mexiquense*, 2000. <http://cmq.edu.mx/index.php/docman/publicaciones/documentos-de-discucion/88-dd0080206/file>.
- Jarrín, Sofía, y Juan Auz. 2018. "Estudio sobre asociación y participación de la sociedad civil en el Ecuador: Un análisis histórico, normativo e institucional". <http://www.unos.ec/investigacion-y-dialogo/>.
- Kaldor, Mary. 2003. "Civil Society and Accountability". *Journal of Human Development*, 2003. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan044647.pdf>.
- Krige, Kerryn. 2014. "The governance, leadership and funding commonalities of ten civil society organisations that have thrived in a constrained environment". Durban, Sudáfrica: University of Kwa-Zulu Natal.
- L. Brown, David, y Jagadanda. 2007. "Legitimidad y Rendición de Cuentas de la Sociedad Civil: Temas y Desafíos".
- La Vanguardia. 2018. "Investigan abuso sexual a menores en base de cascos azules en Sudán del Sur". 24 de abril de 2018. <https://www.lavanguardia.com/internacional/20180424/442951208689/>.
- Laine, Jussi. 2014. "Debating Civil Society: Contested Conceptualizations and Development Trajectories". *International Journal of Not-for-Profit Law*, septiembre de 2014.
- Lloyd, Robert, y Lucy De las Casas. 2005. "The Role of NGO Self-Regulation in Increasing Accountability". <http://www.oneworldtrust.org>.
- Montserrat, Julia. 2009. *La transparencia y la rendición de cuentas en el Tercer Sector*. Madrid.
- Muller, Peter. 2014. "La contribución de las organizaciones de la sociedad civil a la defensa de los derechos humanos de migrantes en la región fronteriza Tijuana-Mexicali-San Diego". Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Naciones Unidas. s. f. "¿Qué es una ONG?" <http://www.un.org/es/civilsociety/dpingo/criteria.shtml>.
- Naidoo, Kumi. 2008. "¿El fin de la fe ciega? La sociedad civil y los desafíos de la rendición de cuentas, la legitimidad y la transparencia". En *Ver a Través. Transparencia y Rendición de Cuentas de la Sociedad Civil*, 17–29. Montevideo. <http://www.rendircuentas.org/recurso/ver-a-traves-poder-rendicion-de-cuentas-y-sociedad-civil-anabel-cruz-e-ines-pousadela/>.
- Naranjo Bonilla, Mariana. 2013. "Sistemas de protección social en América Latina el Caribe. Ecuador". Documento de proyecto. Santiago de Chile: CEPAL.
- Olvera J. Alberto. 2015. "Representaciones e ideología de los organismos civiles en México: críticas de la selectividad y rescate del sentido de la idea de sociedad civil". En *Las Organizaciones Civiles Mexicanas Hoy*, 426. Colección Alternativas. México D.F.: Primera edición electrónica.
- Onbasi, Funda. 2008. "Civil Society debate in Turkey: A critical analysis". Ankara, Turquía: Middel East Technical University. <https://etd.lib.metu.edu.tr/upload/12609515/index.pdf>.
- Ortiz Lemos, Andres. 2014. "Sociedad civil y Revolución Ciudadana en Ecuador". *Revista Mexicana de Sociología* 76, octubre de 2014.

- Ospina, Pablo. 2017. "Acción Ecológica: una organización popular ilegalizada en Ecuador". Fundación Nueva Sociedad. enero de 2017.
- Radio Visión. 2018. "Grupo Parlamentario por la Defensa de la Participación Ciudadana ya es oficial". mayo de 2018. <http://cadenaradialvision.com/grupo-parlamentario-por-la-defensa-de-la-participacion-ciudadana-ya-es-oficial/>.
- Ramírez, Franklin. 2008. "Entre el poder y la crítica: Movimientos sociales, sociedad civil y democracia en el Ecuador". En . Rio de Janeiro. https://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro_detalle.php?orden=&id_libro=618&pageNum_rs_libros=55&totalRows_rs_libros=811.
- Rovira, Maria, Fina Jerez, y Nadia Johansova. 2012. "Transparencia y rendición de cuentas en las Entidades No Lucrativas. El caso de las fundaciones". *Revista de Contabilidad y Dirección*, 2012.
- Sorj, Bernardo. 2007. "¿Pueden las ONG reemplazar al Estado?" *Nueva Sociedad*, agosto de 2007. www.nuso.org.
- Spurk, Christoph. 2015. "Understanding Civil Society. History, debates and contemporary approaches". En *Civil Society Peacebuilding*. Zurich. https://www.researchgate.net/publication/264885895_Understanding_Civil_Society_-_History_debates_and_contemporary_approaches.
- The International Center for Not-for-Profit Law (ICNL). 2018. "Civic Freedom Monitor: Ecuador". <http://www.icnl.org/research/monitor/ecuador.html>.
- Vidal, Pau. 2010. "Qué es...La transparencia en una ONG". *Revista Alzheimer de la Asociación Afal Contigo*, 2010.
- Warren, Shana, y Robert Lloyd. 2009. "Civil Society Self-Regulation". http://www.oneworldtrust.org/uploads/1/0/8/9/108989709/cso_self_regulation_-_the_global_picture_owt_119-2009.pdf.
- Worldbank. 2007. "Civil Society's Role in the Governance Agenda in Ecuador: Assessing Opportunities and Constraints". http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1164107274725/3182370-1164201144397/Civil_Society_Governance_Ecuador-web.pdf.

Anexos

Anexo 1

Lista de entrevistados

	Nombre	Cargo	Representación	No. miembros
1	Roberto González	Director Ejecutivo CODES	Presidente de la Federación de OSC de Chimborazo (FOSCH)	10
2	Marlon Sánchez	Director Ejecutivo	Red Infodesarrollo	27
3	Lilian Mera	Directora Ejecutiva de FENODIS	Presidenta de la Confederación Ecuatoriana de OSC (CEOSC)	6 Federaciones y Redes
4	Ana Patricia Muñoz	Directora Ejecutiva Grupo Faro	Presidenta de la Federación de OSC de Pichincha	8
5	José Luis Ojeda	Director Ejecutivo de CAJE	Presidente de la Red de OSC de Loja	8
6	Bélgica Meneses	Presidenta Fundación Desarrollo Humano Sostenible	Presidenta de la Federación de OSC de Manabí	20
7	Isabel de González	Directora Ejecutiva de Fundación Nuestros Jóvenes		
8	María José Sáenz	Coordinadora de Proyecto FNJ		
9	Paul Jaramillo	Grupo Randi Randi		
10	Andrés Alarcón	Presidente Alianza Igualitaria		

Anexo 2

Propuesta de cuestionario para la rendición de cuentas de la CEOSC



Tabla 1

Esquema formulario rendición colectiva de cuentas CEOSC

RENDICIÓN COLECTIVA DE CUENTAS EJERCICIO /AÑO	
<p>Con el propósito de garantizar la transparencia de lo reportado, la información que se proporciona en este formulario será publicada en el página web: http://confederacionecuatorianaosc.org/</p> <p>Fecha de respuesta (dd/mm/aaaa)</p> <p>Persona que contesta el formulario:</p> <p>Cargo:</p>	
Compromiso estratégico con la rendición de cuentas Declaración de la máxima autoridad de la organización sobre la relevancia de la rendición de cuentas para la política y estrategia institucional	
	<p>a) De qué manera la rendición de cuentas es central en su estrategia a corto, mediano y largo plazo</p> <p>b) Cómo impulsar una política de transparencia en su organización</p>
1	Identificación de la organización
	<p>Nombre completo de la organización : Siglas:</p> <p>Ubicación de la sede principal:</p> <p>Tiene sedes en otras provincias del país? Dónde?</p> <p>Fecha de constitución:</p>

	<p>Naturaleza legal de la organización:</p> <p>Número de acuerdo ministerial:</p> <p>Nombre del/a representante legal:</p> <p>Misión y visión de la organización, en caso de tenerla:</p> <p>En caso de ser una red u organización de segundo grado, indique el número de afiliados</p> <p>Personas <input type="text"/> Organizaciones <input type="text"/></p> <p>Alcance geográfico de la Red</p> <p>Parroquial <input type="checkbox"/> Municipal <input type="checkbox"/> Provincial <input type="checkbox"/> Nacional <input type="checkbox"/></p> <p>Internacional <input type="checkbox"/></p>
2	Órganos de gobierno y control internos
	<p>¿Cuáles son los órganos de gobierno de la organización?</p> <p>Por ejemplo: Asamblea de Socios, /Junta Directiva, Dirección Ejecutiva, Comité Directivo, Directorio</p> <p>1.</p> <p>2.</p> <p>3.</p> <p>4.</p> <p>5.</p> <p>Nombres de los integrantes de la Directiva o máximo órgano de gobierno</p>

	<p>1.</p> <p>2.</p> <p>3.</p> <p>4.</p> <p>5.</p> <p>6.</p> <p>Nombre del Presidente/a del máximo órgano de gobierno</p> <p>Nombre del Director/a Ejecutiva</p>
	<p>¿Tiene la institución un código de ética o de conducta?</p> <p>Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p> <p>Por favor especifique o adjunte</p> <p>Tiene alguna política de transparencia vigente?</p> <p>Está disponible al público? Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p>
3	Áreas de acción
<p>3.1</p>	<p>Línea de trabajo (marque las tres principales)</p> <p><input type="checkbox"/> Asesoría/Asesoría Técnica/Consultoría <input type="checkbox"/> Financiamiento/Crédito</p> <p><input type="checkbox"/> Capacitación Formación <input type="checkbox"/> Difusión/Comunicación</p>

	<input type="checkbox"/> Incidencia/Cabildeo <input type="checkbox"/> Comunicación																										
3.2	Sectores de Trabajo (marque los tres principales) <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr><td style="width: 80%;">Ciencia y tecnología</td><td style="width: 20%; text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Comunicación</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Cultura</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Derechos humanos y Justicia</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Desarrollo comunitario / Local</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Desarrollo rural</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Discapacidad</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Educación / Formación</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Equidad de Género</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Medio Ambiente</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Salud</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Empleo</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Fortalecimiento sociedad civil</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> </table>	Ciencia y tecnología	<input type="checkbox"/>	Comunicación	<input type="checkbox"/>	Cultura	<input type="checkbox"/>	Derechos humanos y Justicia	<input type="checkbox"/>	Desarrollo comunitario / Local	<input type="checkbox"/>	Desarrollo rural	<input type="checkbox"/>	Discapacidad	<input type="checkbox"/>	Educación / Formación	<input type="checkbox"/>	Equidad de Género	<input type="checkbox"/>	Medio Ambiente	<input type="checkbox"/>	Salud	<input type="checkbox"/>	Empleo	<input type="checkbox"/>	Fortalecimiento sociedad civil	<input type="checkbox"/>
Ciencia y tecnología	<input type="checkbox"/>																										
Comunicación	<input type="checkbox"/>																										
Cultura	<input type="checkbox"/>																										
Derechos humanos y Justicia	<input type="checkbox"/>																										
Desarrollo comunitario / Local	<input type="checkbox"/>																										
Desarrollo rural	<input type="checkbox"/>																										
Discapacidad	<input type="checkbox"/>																										
Educación / Formación	<input type="checkbox"/>																										
Equidad de Género	<input type="checkbox"/>																										
Medio Ambiente	<input type="checkbox"/>																										
Salud	<input type="checkbox"/>																										
Empleo	<input type="checkbox"/>																										
Fortalecimiento sociedad civil	<input type="checkbox"/>																										
3.3	Población objetivo según franja de edad (marque las tres principales) <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr><td style="width: 80%;">Primera Infancia</td><td style="width: 20%; text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Niñez</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Adolescentes</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Jóvenes</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Adultos</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> </table>	Primera Infancia	<input type="checkbox"/>	Niñez	<input type="checkbox"/>	Adolescentes	<input type="checkbox"/>	Jóvenes	<input type="checkbox"/>	Adultos	<input type="checkbox"/>																
Primera Infancia	<input type="checkbox"/>																										
Niñez	<input type="checkbox"/>																										
Adolescentes	<input type="checkbox"/>																										
Jóvenes	<input type="checkbox"/>																										
Adultos	<input type="checkbox"/>																										

	Adultos mayores <input type="checkbox"/>																																						
3.4	Programas/Proyectos Número de Proyectos ejecutados en el presente año <input type="checkbox"/> Proyecto No. 1 Nombre: Objetivo Principal: Número de beneficiarios directos: Total de personas: Hombres: Mujeres: Lugar de ejecución: Fuentes de financiamiento: (listar) 1. 2. 3. Se realizó en alianzas: Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Llenar la misma información para cada uno de los proyectos que la ONG haya ejecutado en el año que se reporta																																						
4	Información financiera																																						
	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Ingresos</th> <th></th> </tr> <tr> <th colspan="2">Fuente de financiamiento</th> <th>Monto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="2">Recursos internacionales (ONG, fundaciones, gobierno, agencias de cooperación multilateral, organismos internacionales)</td> <td></td> </tr> <tr> <td rowspan="2">Recursos públicos (estatales)</td> <td>Locales</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Nacionales</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td>Aportes de los socios</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td>Venta de productos o servicios</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td>Rendimientos financieros /patrimoniales</td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="2">Donaciones de la ciudadanía en general</td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="2">Recursos aportados por particulares o empresas</td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="2">Otras fuentes. Especificar</td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="2">Total ingresos</td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="2"></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Ingresos			Fuente de financiamiento		Monto	Recursos internacionales (ONG, fundaciones, gobierno, agencias de cooperación multilateral, organismos internacionales)			Recursos públicos (estatales)	Locales		Nacionales			Aportes de los socios			Venta de productos o servicios			Rendimientos financieros /patrimoniales		Donaciones de la ciudadanía en general			Recursos aportados por particulares o empresas			Otras fuentes. Especificar			Total ingresos					
Ingresos																																							
Fuente de financiamiento		Monto																																					
Recursos internacionales (ONG, fundaciones, gobierno, agencias de cooperación multilateral, organismos internacionales)																																							
Recursos públicos (estatales)	Locales																																						
	Nacionales																																						
	Aportes de los socios																																						
	Venta de productos o servicios																																						
	Rendimientos financieros /patrimoniales																																						
Donaciones de la ciudadanía en general																																							
Recursos aportados por particulares o empresas																																							
Otras fuentes. Especificar																																							
Total ingresos																																							

Egresos del año pasado			
Gastos administrativos/operativos			
Inversión en proyectos			
Pago de impuestos			
Otros. Cuál?			
Total egresos			
<p>¿Sus informes financieros o balances son auditados? Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p> <p>¿Son estos informes públicos? Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p> <p>¿Tienen una política de recepción de donaciones y recursos? Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p> <p>¿La política está disponible al público? Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p>			
5 Información sobre personal vinculado			
	Hombres	Mujeres	Total
Personal remunerado permanente			
Personal remunerado no permanente			
Voluntarios (sin incluir directivos)			
Total			
<p>¿Tiene su organización una política de género? Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p> <p>¿Le interesa tener una? Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p> <p>En caso de ser afirmativo es una política interna? <input type="checkbox"/></p> <p>de acceso público <input type="checkbox"/></p>			
6 Entrega proactiva de información a públicos interesados			
<p>¿Ante quién rinde cuentas su organización? (respuesta múltiple)</p> <p>Destinatarios <input type="checkbox"/></p> <p>Organizaciones pares <input type="checkbox"/></p> <p>Donantes <input type="checkbox"/></p> <p>Autoridades/Estado <input type="checkbox"/></p>			

	Público en general <input type="checkbox"/>	
7	Relación con las políticas públicas	
	En relación a la agenda mundial de NNUU sobre los Objetivos de Desarrollo Sustentables (ODS), señale a cuáles de los 17 objetivos la acción de su organización contribuye.	
	1. Erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo	<input type="checkbox"/>
	2. Poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible	<input type="checkbox"/>
	3. Garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos para todas las edades	<input type="checkbox"/>
	4. Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos	<input type="checkbox"/>
	5. Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas	<input type="checkbox"/>
	6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos	<input type="checkbox"/>
	7. Asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos	<input type="checkbox"/>
	8. Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos	<input type="checkbox"/>
	9. Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación	<input type="checkbox"/>
	10. Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos	<input type="checkbox"/>
	11. Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	<input type="checkbox"/>
	12. Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles	<input type="checkbox"/>
	13. Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (tomando nota de los acuerdos adoptados en el foro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático)	<input type="checkbox"/>

	<p>14. Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible</p> <p>15. Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica</p> <p>16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles</p> <p>17. Fortalecer los medios de ejecución y reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible</p>	
Nivel Nacional		
	<p>En relación con planes, políticas, programas o estrategias nacionales (Plan Nacional de Desarrollo “Toda una vida”).</p> <p>El trabajo que realiza la organización, ¿con qué planes, políticas, programas o estrategias contribuye?</p>	

	<p>Objetivo 1:Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas</p> <p>Objetivo 2: Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad revalorizando las identidades diversas.</p> <p>Objetivo 3: Garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y las futuras generaciones.</p> <p>Objetivo 4: Consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario y afianzar la dolarización.</p> <p>Objetivo 5: Impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible de manera redistributiva y solidaria.</p> <p>Objetivo 6: Desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el Buen Vivir rural.</p> <p>Objetivo 7: Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía</p> <p>Objetivo 8: Promover la transparencia y la corresponsabilidad para una nueva ética social.</p> <p>Objetivo 9: Garantizar la soberanía y la paz y posicionar estratégicamente al país en la región y el mundo</p>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Nivel local		
	<p>Menciones los planes, programas o estrategias locales con los cuales se relaciona el trabajo de su organización:</p> <p>1.</p> <p>2.</p> <p>3.</p>	