

El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales



Retos y realidades de la rendición de cuentas de las organizaciones civiles en México

Tesis que para obtener el título de maestra en Ciencia Política presenta:

Berenice Valencia Flores

Directora: Dra. María Fernanda Somuano Ventura

Lectores: Dra. María del Carmen Pardo López y Dr. Alberto Hernández Baqueiro

México D.F.

Septiembre de 2013

*A mi madre y a mi padre
por su infinito amor.*

Agradecimientos

Agradezco a la directora de esta tesis, la Dra. María Fernanda Somuano Ventura, puesto que sin ella la escritura de la misma hubiera sido imposible. Gracias de corazón por todo el conocimiento, la dedicación y la entrega que tuvo por esta investigación. Me quedo con recuerdos invaluable sobre el año que duró esta odisea.

A la Dra. María del Carmen Pardo y al Dr. Alberto Hernández Baqueiro por la lectura cuidadosa y detallada del documento, por los consejos acertados sobre la metodología y las conclusiones. Gracias por cuidar en repetidas ocasiones que esta investigación me permitiera la reflexión constante y continua de distintos conceptos y conclusiones fundamentales.

A El Colegio de México y a sus profesores investigadores que fueron a lo largo de dos años personas que se tomaron con apego y dedicación mi enseñanza y formación dentro y fuera de las aulas. Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por su apoyo para la realización de esta investigación.

Al Instituto Nacional de Desarrollo Social y al Centro Mexicano para la Filantropía por abrirme las puertas a todo momento y por fomentar la investigación en materia de sociedad civil. Agradezco específicamente a Lorena Cortés por su ayuda.

A las distintas organizaciones de la sociedad civil que participaron en este proyecto a través de las encuestas y entrevistas. Gracias por su tiempo, confianza y sobretodo por su honestidad. Conocer de viva voz el fenómeno de la rendición de cuentas es sin duda la mayor fortaleza de la tesis.

Al Dr. Andreas Schedler y a la Dra. Laura Flamand por ser parte fundamental de los conocimientos que hoy tengo sobre Ciencia Política y por todo el apoyo incondicional que me ofrecieron en distintos momentos para la elaboración de esta investigación. De verdad gracias por la paciencia y el cariño que me han depositado a lo largo de estos años. A la Dra. Sabine Selchow y a la Dra. Mary Kaldor por sus enseñanzas sobre sociedad civil organizada.

A mi madre por toda su sabiduría, confianza, amor y paciencia. Ella es, de todos los que menciono en estos agradecimientos, la que más se merece mi respeto y admiración. A mi familia que amo. A las sonrisas, gestos y abrazos de los pequeños y a las constantes pláticas y risas de los grandes. Genoveva, Rosa, Sergio, Carolina, Javier y Liliana de verdad gracias, porque esto es nuestro.

Finalmente gracias a todas las personas del Colmex, del CIDE y de otros lados, que han llenado mi vida de amor y de buenos momentos. En esta obra y en mí hay tantos corazones involucrados que me es imposible mencionarlos a todos. Sin embargo, dos personas se merecen especial agradecimiento. Te agradezco Arturo por ayudarme con las 3,129 encuestas enviadas para esta investigación. Iván, gracias por toda tu ayuda con esta tesis, por compartirme tu ánimo en las fechas de entrega, por comprender la lejanía y sobretodo por escucharme una y otra vez hablar de sociedad civil.

Índice General

| | |
|--|-----|
| Introducción | 7 |
| Justificación y estructura del estudio | 12 |
| I. Definición de términos: ¿A qué nos referimos cuando hablamos de rendición de cuentas y organizaciones de la sociedad civil? | 20 |
| I. I Rendición de cuentas | 20 |
| I. II Sociedad civil y organizaciones de la sociedad civil | 28 |
| II. Límites y realidades de la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil en México | 35 |
| II. I Historia de las organizaciones de la sociedad civil en México | 35 |
| II. II Marco legal | 43 |
| II. III Realidades de la rendición de cuentas en México | 64 |
| II. IV Determinantes de la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil | 78 |
| III. Apartado metodológico y diseño de la investigación | 89 |
| IV. Resultados de la investigación | 110 |
| V. Conclusiones y retos de la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil en México | 142 |
| Bibliografía | 172 |
| Anexo | 180 |

Lista de siglas

| | |
|-----------|--|
| ABP | Asociaciones de Beneficencia Privada |
| AC | Asociación(es) civil(es) |
| CEMEFI | Centro Mexicano para la Filantropía |
| CLUNI | Clave Única de Registro |
| CONACULTA | Consejo Nacional para la Cultura y las Artes |
| Confío | Construyendo Organizaciones Civiles Transparentes |
| CONPAZ | Coordinadora de Organismos No Gubernamentales de Chiapas por la Paz |
| DF | Distrito Federal |
| FECHAC | Fundación del Empresariado Chihuahuense |
| FIEL | Firma Electrónica Avanzada |
| GRI | Global Reporting Initiative |
| IAP | Instituciones de Asistencia Privada |
| IBP | Instituciones de Beneficencia Pública |
| IFAI | Instituto Federal de Acceso a la Información Pública |
| Indesol | Instituto de Desarrollo Social |
| LFOSC | Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las OSC |
| LFTAIPG | Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental |
| LIAPDF | Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal |
| ONG | Organización(es) no Gubernamental(es) |
| OSC | Organización(es) de la Sociedad Civil |
| PNUD | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo |
| Pronasol | Programa Nacional de Solidaridad |
| PYME | Pequeñas y Medianas Empresas |
| RFC | Registro Federal de Contribuyentes |
| SAT | Servicio de Administración Tributaria |

| | |
|---------|---|
| Sedesol | Secretaría de Desarrollo Social |
| SEP | Secretaría de Educación Pública |
| SHCP | Secretaría de Hacienda y Crédito Público |
| SIRFOSC | Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil |
| SRE | Secretaría de Relaciones Exteriores |

Retos y realidades de la rendición de cuentas de las organizaciones civiles en México

En la presente investigación busco estudiar a profundidad el fenómeno político de la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). La pregunta de investigación que funge como corazón y timón del estudio es: ¿por qué algunas de las organizaciones civiles rinden cuentas y otras no? Específicamente, en el análisis considero que existen variaciones en el nivel de la rendición de cuentas entre las organizaciones de la sociedad civil en México que deben ser explicadas y no, que la falta de rendición es una constante en el tercer sector. La investigación busca esclarecer las distintas causantes de dicha variación para el caso mexicano, pero intentará en todo momento hacer una inspección exhaustiva y ser una referencia general que sirva a otros escenarios en el binomio rendición de cuentas y organizaciones civiles.

La investigación establece como argumento principal que la variación en la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil en México está determinada por el tamaño y la estructura de la organización, la sujeción a mecanismos legales o normas, la participación en redes nacionales o internacionales, y el origen de los recursos. Específicamente en el análisis sostengo a manera de hipótesis general que la rendición de cuentas aumenta: a) entre más grande sea la organización en razón del número de empleados y se cuente con una estructura más clara y eficiente no sólo de la misión, objetivos y acciones, sino también de la división del trabajo del personal que permita la existencia de encargados específicos en la rendición de cuentas; b) haya una mayor institucionalización o sujeción a mecanismos legales o normas que obliguen a la institución a rendir; c) haya mayor participación en redes nacionales o internacionales. Más aún, la hipótesis general considera que d) el

origen de los recursos puede determinar la calidad de la rendición, sin embargo en primera instancia desconozco cuáles orígenes aumenten o disminuyan la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil.

El estudio estuvo diseñado para analizar distintas organizaciones de la sociedad civil del Distrito Federal en materia de rendición a través de una encuesta enviada vía correo electrónico y por medio de entrevistas abiertas. A las 3,129 organizaciones registradas en el Distrito Federal (DF) ante el Sistema de Información del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (SIRFOOSC) perteneciente a la Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil para febrero de 2013 les envié un correo electrónico con un cuestionario electrónico de 20 preguntas, 293 organizaciones lo contestaron de forma voluntaria y anónima. Los 293 cuestionarios respondidos por los directores o responsables de las organizaciones integran por tanto la muestra del análisis cuantitativo. Más aún, la investigación contempló la elaboración de entrevistas para complementar el análisis desde un enfoque cualitativo. Ocho entrevistas semiestructuradas fueron realizadas a directores de las organizaciones de la sociedad civil pertenecientes al SIRFOOSC, a especialistas sobre el tema de rendición de cuentas que a su vez laboran en organizaciones de la sociedad civil y a funcionarios públicos.

Los principales hallazgos de la investigación se resumen en los siguientes puntos. Hay una variación en la rendición de cuentas de las organizaciones civiles, es decir que no todas las organizaciones en México rinden cuentas de lo mismo, de la misma manera y a las mismas personas. La investigación es concluyente al demostrar la veracidad de la hipótesis general, es decir que el tamaño de la organización, la existencia de una persona dedicada específicamente dentro de la organización para

rendir cuentas, la pertenencia a redes, el nivel de sujeción a mecanismos legales y el origen de los recursos son variables que determinan significativamente la rendición de cuentas. Al medir la rendición de cuentas de cuatro formas distintas y luego aglutinarlas en un índice con los cinco modelos o estimaciones para diferentes mediciones de rendición mostrados en el capítulo cuarto, observo que las distintas variables independientes impactan distintos aspectos de la rendición de cuentas de forma significativa. En lo general, entre más grande sea la organización, exista una persona específica para rendir, más mecanismos legales obliguen a la organización y se pertenezca a redes, mayor es la probabilidad de que la organización ejecute la rendición de cuentas. Sin embargo, la investigación no sólo encuentra las variables anteriores como determinantes de la rendición de cuentas, sino que reconoce que el fenómeno es mucho más grande y que existen otros aspectos que explican por qué algunas organizaciones rinden cuentas y otras no. La investigación cualitativa y cuantitativa encuentra que algo que entorpece la rendición de cuentas en lo general, y no sólo para algunas organizaciones, es lo ubicuo que es el término rendición de cuentas. El estudio demuestra que la mayoría de las organizaciones entienden la rendición de cuentas sólo desde un ámbito fiscal o económico en el que sólo los recursos externos deberían ser monitoreados. La mayoría de las organizaciones entrevistadas y encuestadas dimensionan la rendición como algo bueno, necesario y que podría ofrecer beneficios a la organización.

Asimismo, dentro de los principales hallazgos de la investigación encuentro que las organizaciones de la sociedad civil perciben, en una alta proporción, que la rendición de cuentas tiene un carácter obligatorio. Sin embargo, la revisión del marco legal en la investigación descubrió que según la figura legal de la organización y el nivel de institucionalidad de las organizaciones de la sociedad civil, las obligaciones

en materia de rendición de cuentas. Específicamente respecto a los informes que se hacen tanto al Servicio de Administración Tributaria (SAT) por parte de las donatarias autorizadas, cuanto al Instituto de Desarrollo Social (Indesol) si se cuenta con Clave Única de Registro (CLUNI), la investigación encuentra que en el primero existe un verdadero mecanismo de rendición de cuentas puesto que éste implica información, justificación y castigo, aunque sólo se relacione con una dimensión de la rendición, la fiscal, y sólo implique una dirección en la rendición de cuentas (hacia el gobierno); mientras que en el segundo no existe un mecanismo de rendición de cuentas, en el diseño ni en la práctica. En el informe al SIRFOSEC lo que hay, más bien, es una ventana de transparencia sobre la adquisición y uso de recursos públicos.

Asimismo, la investigación es enfática al afirmar que la rendición de cuentas no es algo que deba interesarle sólo a las organizaciones, sino que es una labor compartida donde el gobierno debe colaborar. La investigación encuentra que más allá del informe ante el SAT y el SIRFOSEC, la verdadera rendición de cuentas se hace con los donantes. La verificación que se hace para Asociaciones Civiles (AC), Instituciones de Asistencia Privada (IAP), Asociaciones de Beneficencia Privada (ABP) e Instituciones de Beneficencia Pública (IBP), al menos sobre el uso eficiente y responsable de los recursos públicos, depende de cada una de las secretarías que otorga los recursos. Asimismo, en la investigación señalo que hay una enorme opacidad con respecto a los convenios y las reglas de operación de los programas sociales que inhiben la confianza entre ciudadanía y sociedad civil. Todo ideal de rendición de cuentas debe tomar en consideración las realidades de las organizaciones de la sociedad civil en México, su tamaño y los altos costos administrativos que implica la rendición de cuentas frente a los escasos o bajos recursos que tienen las organizaciones en lo general. Las redes mejoran la rendición de cuentas, sin embargo

éstas deben de funcionar en paralelo con los mecanismos de gobierno y no se debe pensar en ellas como sustitutos o como únicos mecanismos de rendición.

Finalmente en la investigación propongo: 1) tener una definición de rendición de cuentas general; 2) repensar los límites que los donantes privados y el gobierno establecen en los gastos administrativos en una búsqueda porque las organizaciones se profesionalicen y ejecuten la rendición de cuentas; 3) fomentar la entrega de recursos por parte de donantes privados y gobierno para fortalecer a las organizaciones; 4) comprender las capacidades del tercer sector y todas las trabas que las organizaciones tienen para establecer buenos criterios de rendición; 5) pensar en los mecanismos de autorregulación como herramientas complementarias y no suplementarias y entender que éstos tienen problemas de implementación; 6) reflexionar en la ventana única que gran parte de las organizaciones exigen y repensar el SIRFOSC como un verdadero mecanismo de rendición de cuentas; 7) mejorar la transparencia de los convenios y las reglas de operación; 8) pensar en la participación de la ciudadanía y otras organizaciones en la rendición de cuentas de las OSC y 9) fortalecer la visibilidad del sector.

Justificación y estructura del estudio

A manera de justificación, el estudio sobre rendición de las organizaciones tiene importancia porque, así como “los gobernantes deben abrirse a la inspección pública; deben explicar y justificar sus actos y deben estar supeditados a las sanciones en caso de incurrir en falta o ilegalidad”,¹ las organizaciones civiles también. En estricto sentido, la rendición de cuentas corresponde a todos los profesionales de la política y eso atañe a las personas que dirigen o trabajan en las organizaciones de la llamada sociedad civil.² Reinalda acierta al señalar que las organizaciones civiles constituyen un híbrido interesante en razón de la rendición de cuentas, pues éstas son privadas en forma, pero públicas en propósito. Esto significa que su rendición debe ejecutarse no sólo hacia sus donantes o miembros, sino también hacia el gobierno y, más importante, hacia la ciudadanía. Cuando las organizaciones son internacionales, la rendición se complica, pues éstas deben rendir además al público en lo general, al público internacional.³

Asimismo, la rendición de estos organismos se justifica porque muchos de ellos se financian con recursos públicos, es decir reciben dinero del erario público. Tal y como Ma. Fernanda Somuano lo establece, las organizaciones de la sociedad civil en México han logrado adquirir gran protagonismo e incluso se han convertido en sujetos de financiamiento público de diversos programas gubernamentales, como los fondos de coinversión social y la operación de proyectos diversos mediante sistemas

¹ Andreas Schedler, “¿Qué es la rendición de cuentas?”, IFAI, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de Transparencia (enero 2004), http://works.bepress.com/andreas_schedler/6:7 (Fecha de consulta Febrero 2013).

² Ibid., 30.

³ B. Reinalda, “Private in Form, Public in Purpose: NGO’s in International Relations Theory” en B. Arts, B. Reinalda and M. Noortman, eds., *Non State Actors in International Relations* (Aldershot: Ashgates, 2001), 11-40.

de subrogación.⁴ La teoría democrática consagra el derecho de los ciudadanos a conocer el uso de los recursos públicos y su razón de ser, lo que impone evidentemente responsabilidades y obligaciones a estos organismos para con los ciudadanos.

Shamina Ahmed, en su estudio sobre la rendición de cuentas en Bangladesh, señala que hay, además, tres factores, que fundamentan o justifican la rendición de las organizaciones en su país: dependencia con el exterior, patrones de gasto y naturaleza política. Es decir, la intensa rendición de cuentas que sucede, según la autora en Bangladesh, está fundamentada, en primer lugar, por un miedo del Estado ante la situación actual de las fuentes del financiamiento. Como en Bangladesh un alto número de organizaciones reciben financiamiento externo, el gobierno y los ciudadanos políticamente interesados están motivados en monitorear a dichas organizaciones ante el miedo sobre los fines de los países o fundaciones donantes. Para la autora, las organizaciones civiles son inspeccionadas por el gobierno, porque es imperativo saber si los fines que éstas persiguen no atentan contra el propio Estado. En segundo lugar, la rendición de las organizaciones se monitorea en Bangladesh por sus patrones de gasto como consecuencia a las constantes críticas de opulencia y altos costos administrativos. Lo anterior, a pesar de que estudios en ese país reportan que el sueldo de un oficial en el gobierno excede por mucho a su contraparte en el tercer sector. Finalmente, para Ahmid, la naturaleza política moldea la rendición. La rendición de las organizaciones civiles tiene sentido porque las organizaciones han dejado de sólo implementar proyectos locales para convertirse en grupos de cabildeo.

⁴ María Fernanda Somuano, *Sociedad Civil Organizada y Democracia en México* (México: El Colegio de México, 2011), 14.

Las organizaciones civiles se han convertido en actores políticos con un poder considerable.⁵

Por su parte, el interés en el caso mexicano se justifica en la sensación de falta de rendición de cuentas de las OSC en el país en lo general, señalada en la opinión pública sobre el acceso a recursos, manejo y transparencia de las organizaciones. Al igual que en Bangladesh y en el resto del mundo, la búsqueda por la rendición de cuentas de las organizaciones civiles está motivada por la sensación de opulencia y falta de controles administrativos para este sector. La literatura de organizaciones civiles es contundente al afirmar que, las organizaciones civiles en lo general, todavía no han logrado desarrollar mecanismos claros y definitivos que se implementen en la cotidianeidad para el reporte de las actividades de estos organismos.⁶

Además, la falta de rendición de cuentas en México resulta interesante por dos cosas, porque en la realidad ésta resulta benéfica para las organizaciones civiles en razón de mayor legitimidad y recursos y porque normalmente las organizaciones consagran ideales democráticos y procedimientos dentro de los cuales se inserta la rendición. Tal y como Mauricio Merino lo dice, la transparencia, y en este caso la rendición de cuentas en su conjunto, no debe ser vista como una exigencia, sino como una arma del poder, como un instrumento estratégico para neutralizar adversarios y movilizar apoyos.⁷ Es decir, como una herramienta de las organizaciones civiles más que como un sin fin de informes, estadísticas y cifras. Brown y Moore afirman que si las organizaciones se responsabilizan frente a las expectativas que generan entre los

⁵ Shamina Ahmed, "The Issue of NGO Accountability in Bangladesh: Perspectives and Perceptions of NGO Leaders", *Asian Thought and Society*, volumen XXV, número 75 (Septiembre–Diciembre 2000), 257-8.

⁶ Debora Spar y James Dail, "Of measurement and mision: accounting for performance in Non-governmental Organizations", *Chicago Journal of International Law* 3, 171 (2002), 173.

⁷ Mauricio Merino, "La Transparencia como política pública: El caso del Instituto Federal Electoral", (Diplomado en Transparencia y Combate a la Corrupción, Edición III, México, D.F.:CIDE, 24 de abril del 2004).

diferentes agentes, éstas pueden lograr conservar el apoyo de donantes y mantener la relación a lo largo del tiempo.⁸ La rendición permite en todos los casos obtener legitimidad que se traduce en poder, simpatizantes y recursos. Según el análisis realizado por la empresa McKinsey & Company titulado “El valor de la transparencia en el sector no lucrativo mexicano” en el que se encuestaron a 11 organizaciones donantes mexicanas y 6 internacionales que operaban en México para conocer qué tan importante era la transparencia al momento de decidir el destino de los recursos que donan, se encontró que, después de la afinidad con el tema de proyecto, la transparencia en el manejo de recursos y la expresión de resultados era el criterio más importante para la asignación de recursos. La ausencia de rendición fue, sin embargo, el principal criterio para negar o restringir el acceso a financiamiento institucional. Un 88% de las fundaciones encuestadas en el estudio mencionado reportó que desearía existiera un estándar nacional y/o internacional para medir la transparencia y ubicar la posición de las organizaciones en materia de transparencia en un continuo a lo largo del tiempo.⁹

Sobre esta idea se debe reflexionar en torno al origen del poder de las organizaciones de la sociedad civil. Spar y Dail afirman que, si bien tradicionalmente la sociedad civil ha adquirido su poder de proezas militares, status social o ideología electoral y los gobernantes de su fuerza, herencia o ciudadanos, las organizaciones civiles en específico fundamentan su poder en la representación y comunicación con sus miembros.¹⁰ Del origen de poder emana entonces su responsabilidad y fuerza. Asimismo, la rendición se justifica porque las organizaciones civiles, al igual que

⁸ David L. Brown y Mark H. Moore, “Accountability, strategy, and International Non Governmental Organizations”. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Actions*, volumen 30, 3 (2001), 3573.

⁹ Indesol, IFAI, ITESO, *Manual de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas para el fortalecimiento de las organizaciones civiles* (México: Indesol, IFAI, ITESO, 2003), 22.

¹⁰ Debora Spar y James Dail, *Ibid.*, 172-3.

líderes de partido, activistas de base, periodistas y ciudadanos en general en el mundo democrático, están de acuerdo con las ventajas que implica la obligatoriedad de la rendición. Es decir, están de acuerdo con que la democracia implica rendición de cuentas y en muchos de los casos participan en la exigencia social de la rendición de sus gobernantes. Finalmente, el mostrarse como entidades responsables de objetivos y valores es esencial, no sólo para mantener donantes, sino también para reclutar voluntarios y recibir el reconocimiento externo. Al respecto del reconocimiento externo es relevante reflexionar sobre la importancia que éste tiene para las organizaciones civiles. La credibilidad junto con el grado de conocimiento y especialización y la ausencia de vicios son, finalmente, las virtudes que ostentan las organizaciones civiles frente a la sociedad y que les dan legitimidad frente a otras OSC y a la sociedad en general.¹¹

Respecto a la obligatoriedad de la rendición de cuentas y a los mecanismos a desarrollar de las organizaciones civiles, no todos los autores coinciden en que éstas deban sujetarse a las mismas responsabilidades que, por ejemplo, organismos públicos. Específicamente, en palabras de Sara Gordon, para Peruzotti, “someter a las organizaciones civiles a una rendición de cuentas que las equipare [con organismos públicos], implica atentar contra el papel que cumplen al generar innovación cultural y política”.¹² Para muchos autores, dice Gordon, el carácter crítico las llevaría a percibir como amenazada su identidad y capacidad para denunciar el comportamiento del gobierno. Organizaciones de la sociedad civil en México señalan además que la

¹¹ David L. Brown y Jagadanada, “Legitimidad y rendición de cuentas de la sociedad civil: temas y desafíos” en *Civicus_ The House Center for Non profit Organizations*, http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/accountability_brown_jaga_in_spanish.doc (2007), 5 (Fecha de consulta Febrero 2013).

¹² Sara Gordon Rapoport, “Transparencia y rendición de cuentas de organizaciones civiles en México”, *Revista mexicana de sociología*, volumen 73, número 2 (Abril-Junio 2011).

transparencia y la rendición implican costos administrativos que no todas pueden afrontar.

Justificada la importancia de la rendición de cuentas de estos organismos, corresponde presentar la organización y contenido del texto. El estudio intentará descubrir por qué algunas organizaciones de la sociedad civil no rinden cuentas, pero también detallar el escenario de las organizaciones de la sociedad civil y de la rendición de cuentas de éstas en México y dar una recomendación en materia de políticas públicas para alcanzar o mejorar la rendición de cuentas de estas instituciones. Es decir, en el estudio intento responder a la pregunta de ¿qué se puede hacer para mejorar la rendición de cuentas de las organizaciones con el fin de incrementar la confianza de gobierno y sociedad y mejorar las prácticas y los resultados de las organizaciones? La investigación se estructura en cinco capítulos que se ordenan de la siguiente manera. En la primera parte, la investigación busca definir la rendición de cuentas y el concepto de organizaciones de la sociedad civil. Las siguientes interrogantes estructuran el primer capítulo: ¿Qué es la rendición de cuentas? ¿Qué criterios comprende la rendición de cuentas del tercer sector? ¿Cómo definimos una rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil ideal o completa? ¿Qué es la sociedad civil? ¿Qué son las organizaciones de la sociedad civil? Este capítulo se divide en dos para responder, por un lado las preguntas referentes a la rendición, y por otro las de sociedad civil y organizaciones civiles.

En un segundo capítulo titulado límites y realidades de la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil, analizo ¿cómo surgen las organizaciones civiles en México?, ¿cuál es el marco legal de las organizaciones de la sociedad civil?, ¿cuál es la realidad de las organizaciones de la sociedad civil en México en materia de rendición de cuentas? y ¿cuáles son los determinantes de la rendición de

cuentas de las organizaciones civiles según la literatura? Este capítulo busca ser una presentación de la historia de las organizaciones civiles, del marco jurídico que las regula y de la realidad mexicana de las organizaciones civiles en materia de rendición con la información hasta ahora disponible. La información de las entrevistas realizadas las incluyo en este capítulo.

Posteriormente, en un tercer capítulo presento la metodología, el diseño de la investigación, la selección de casos de estudio, el cuestionario realizado a las organizaciones, el diseño de las entrevistas y el argumento. El capítulo busca esclarecer el escenario bajo el cual se desarrolla la investigación de este estudio y la operacionalización de las variables para los cinco modelos o estimaciones para diferentes mediciones de rendición de cuentas que integran la investigación. Asimismo, en el capítulo presento los alcances y los límites.

El cuarto apartado es en realidad el corazón del estudio y el que da nombre a la investigación. En él respondo a la pregunta que motiva este análisis con la información adquirida bajo el diseño de investigación que detallo en el capítulo precedente. Primero, el capítulo muestra los hallazgos de la encuesta de manera descriptiva con el fin de hacer un retrato general de la sociedad civil mexicana a partir de la muestra obtenida y luego, presenta respuestas mediante la construcción de cinco modelos o estimaciones para diferentes mediciones de rendición. Este capítulo se complementa también con información recopilada en las entrevistas realizadas.

En el quinto capítulo expongo primero, a manera de conclusión, los principales hallazgos de la investigación y luego los posibles mecanismos que den solución a las condiciones actuales en materia de rendición de cuentas. Es decir, el capítulo busca sintetizar lo aprendido y responder las siguientes interrogantes: ¿Cómo mejorar la rendición de cuentas actual para hacer que ésta prevenga, remedie y

castigue desviaciones de recursos, se traduzca en una mejora de prácticas y resultados de las organizaciones civiles y a su vez fomente la credibilidad de las mismas ante la sociedad? Este capítulo se integra en su totalidad con la información recabada en las entrevistas, literatura de especialistas sobre el tema y un análisis de la información recabada en esta investigación.

Capítulo I.

Definición de términos: ¿A qué nos referimos cuando hablamos de rendición de cuentas y organizaciones de la sociedad civil?

I. I Rendición de cuentas

Para comenzar a hablar de porqué las variaciones en la rendición de cuentas de las organizaciones civiles en México, es indispensable definir los términos de rendición de cuentas y organizaciones de la sociedad civil para evitar ambigüedades. Rendición de cuentas es en la lengua española, como bien lo señala Andreas Schedler, la mejor traducción de lo que en inglés, teóricos de la política comparada, han definido como *accountability*. Sin embargo, no hay un consenso respecto a la definición del término *accountability*. Bendell demostró que en la literatura hay más de 11 definiciones distintas, que a su vez se contraponen, lo que evidentemente dificulta el estudio del concepto.¹³ Además, es de destacar que entre las palabras rendición y *accountability* hay distancia. Es decir, la mejor traducción del término anglosajón implica para Schedler una pérdida. *Accountability* implica obligación, rendición sugiere voluntad. La palabra rendición define, entonces, un acto bondadoso del soberano o una acción generosa que se realiza por voluntad o gracia, mas no un deber.¹⁴

En este sentido, es importante definir lo que el concepto debe implicar. Para Schedler, el término rendición debe poseer tres pilares: información, justificación y

¹³ J. Bendell, *Barricades and Boardrooms: A Contemporary History of the Contemporary Accountability Movement*, Programme Paper 13 (Ginebra: UNRISD, 2004).

¹⁴ Andreas Schedler, *Ibid.*, 11.

castigo. Es decir, contempla la obligación a la inspección pública, la explicación y justificación de los actos y la amenaza de sanciones en caso de incumplimiento. El término debe incluir lo que se conoce en inglés como *answerability*, es decir la capacidad de poder hacer preguntas incómodas y el deber de los gobernantes de informar o responder, pero además, los ejercicios de rendición deben, no sólo exponer una conducta inapropiada, sino imponer castigos. Jens Steffek y Kristina Hahn señalan que el término describe una relación social caracterizada por una actividad específica que es el dar y exigir razones por determinadas conductas con la posibilidad de sancionar faltas.¹⁵

Al respecto, hay que precisar que, si bien idealmente se necesitan de los tres pilares para hablar de una rendición de cuentas armónica, los tres pilares no son necesarios para hacer uso de la palabra, de aquí una mayor ambigüedad del término. Con rendición de cuentas, uno puede hacer referencia a cualquier pilar en lo particular y a su suma. Esto significa que, la rendición de cuentas es un término radial en palabras de Wittgenstein, es decir que para hacer referencia sólo se requiere compartir una semblanza de familia y que a sus instancias empíricas les puede faltar uno o más elementos de los que lo caracterizan.¹⁶

Más aún, la complejidad del término aumenta cuando encontramos que hablar de rendición de cuentas es hablar de un sin número de criterios y principios políticos, administrativos, profesionales, financieros, legales, constitucionales y morales. Es decir, hablar de rendición no sólo implica hablar de dinero, sino también de apego a la ley, moralidad, ética, etc. Para Schedler, por ejemplo, hablar del criterio político en la

¹⁵ Roberts and Scapens, "Accounting Systems and System of Accountability- Understandins Accounting Practices in their Organisational Contexts", *Accounting, Organizations and Society*, 10, 4 (1985), 447 y R. Mulgan, "Accountability: An Ever Expanding concept", *Public Administration*, 78, 3 (2000), 556, citado en Steffek y Kristina Hahn, "Introduction: Trasnational NGOs and Legitimacy, Accountability, Representation" en *Evaluating Transnational NGOs, Legitimacy, Accountability, Representation* (Inglaterra: Palgrave and Macmillan, 2010), 14.

¹⁶ Andreas Schedler, *Ibid.*, 23.

rendición es hablar de la evaluación de los procesos de toma de decisión y los resultados de los programas o políticas y de lo administrativo; es si los actos se apegan a procedimientos establecidos, si llevan a los resultados esperados y si lo hacen con eficiencia. Si se habla de lo profesional, es referirse a si se vigila por la aplicación de normas de profesionalismo. Los criterios financieros en materia de rendición se refieren al apego del uso de los recursos públicos a las disposiciones legales vigentes, a estándares de transparencia, austeridad y eficacia. Los criterios legales hacen referencia al cumplimiento de la ley y los constitucionales a si los actos legislativos están acordes a disposiciones constitucionales. Bajo criterios morales la rendición se preocupa en términos de normas sociales, de lo bueno, de lo correcto.¹⁷

La rendición de cuentas, además de poder fluctuar entre criterios, puede moverse en distintas direcciones espaciales, ésta puede ser horizontal o vertical, es decir entre distintas agencias del Estado a manera de pesos y contrapesos y entre soberanos y ciudadanos. En la rendición de cuentas vertical, la sociedad civil juega un papel fundamental puesto que ésta, es quien en la realidad exige al soberano. Goetz y Jenkins describen esta relación vertical como aquella en la que los ciudadanos y sus organizaciones civiles son los garantes de hacer al poder responsable.¹⁸ Andreas Schedler es incluso cuidadoso con relación a la rendición de cuentas desde la sociedad civil y más aún con la sociedad civil global, que él define con el término de actores transnacionales, pues la considera como una tercera dimensión de rendición, una en la que las fronteras se sobrepasan. “At the international level, the close involvement of voluntary organizations in intergovernmental processes could be view as transnational

¹⁷ Andreas Schedler, *Ibid.*, 31-2.

¹⁸ M. Goetz and R. Jenkins, *Voice, Accountability and Development: The Emergence of a New Agenda, Human Development Report Background Paper* (Nueva York: UNDP), 2002.

horizontal accountability”.¹⁹

En este sentido, hablar de rendición de cuentas es mencionar un conjunto de actores y acciones que abarcan distintos ámbitos, no sólo es hablar de dinero, sino también de una sujeción a distintos criterios y principios políticos, administrativos, profesionales, financieros, legales, constitucionales y hasta morales. ¿Sin embargo, puede la rendición de cuentas del tercer sector definirse de igual manera que la rendición de cuentas que concebimos entre gobierno y ciudadanía? ¿A qué nos referimos cuando hablamos de rendición de cuentas por parte de las organizaciones de la sociedad civil? En la introducción a este análisis advertí al lector que no todos los autores coinciden en que las organizaciones civiles deban sujetarse a las mismas responsabilidades que organismos públicos en materia de rendición de cuentas y señalé los peligros y dificultades que la no distinción entre estos dos tipos de rendición conlleva. Sin embargo, resulta importante partir del término de rendición desde los organismos públicos para hacer un paralelismo con los organismos que nos competen. Específicamente Kumi Naidoo en “The end of blind faith” define que en la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil, al igual que en la rendición de organismos públicos, existen direcciones. La rendición hacia arriba en las organizaciones de la sociedad civil es aquella que se encuentra en relación con los donantes y con los requerimientos del sistema legal y regulatorio del país donde se actúa, la rendición de cuentas hacia abajo a beneficiarios y la rendición horizontal hacia las organizaciones hermanas nacionales o internacionales.²⁰

Sara Gordon añade a este paralelismo entre organismos públicos y sociedad civil que la rendición de cuentas de las organizaciones civiles abarca varios ámbitos

¹⁹ Jem Bendell, Phyllida Jay y Mark Bendell, “These pages have been regulated for you: Issues Arising from the governance of Markets by NGOs” en Steffek y Kristina Hahn, *Ibid*, 134.

²⁰ Naidoo, Kumi, “The end of blind faith?”, en *Accountability Forum*, número 2 (2005).

concernientes a la actividad que se desarrolla. El primero con relación a la pertinencia de las acciones en congruencia con los objetivos, el segundo de carácter administrativo, el tercero en razón de los estándares de profesionalismo, el cuarto concerniente a sujetar los recursos a normas de austeridad y eficiencia y el quinto en relación con el carácter legal o la observancia de las normas formales con base en criterios legales.²¹ Para Gordon estos criterios se ven representados en cuatro mecanismos centrales de la rendición de cuentas: a) los de transparencia a través de informes financieros y de acciones, b) los participativos, que se refieren a las juntas con miembros internos o externos en aras de involucrar a las partes para una mejora de la OSC, c) los mecanismos de evaluación que valoran actividades, rendimientos, resultados e impactos y d) los mecanismos de reclamo y compensación.²² Estos mecanismos atienden a los distintos aspectos antes señalados, por ejemplo los de evaluación atienden a criterios administrativos, profesionales, fiscales y hasta legales. Hernández Baqueiro se pregunta de qué hay que rendir cuentas principalmente. Para él las organizaciones deben de rendir cuentas de dos cosas: la misión para la que fueron creadas y el recurso que recibieron. Es decir, no basta saber cómo gastan sus recursos y en qué los gastan, sino también dar a conocer sus acciones puesto que éstas deben ser las propias de una organización de la sociedad civil. Sin embargo, el autor aclara que en un sentido más amplio, la rendición implica ámbitos de administración, eficiencia operativa, prácticas de contratación y manejo operativo. En este sentido la rendición va más allá de sólo informar, implica evaluar y sancionar.²³

En este sentido, si se compara el espectro de rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil descrito por Gordon y Hernández con el de los

²¹ Sara Gordon Rapoport, *Ibid.*, 205-6.

²² *Ibid.*, 207.

²³ Alberto Hernández Baqueiro, “La rendición de cuentas de las organizaciones civiles”, *Revista de Administración Pública* 122, XLV, 21 (Mayo-Agosto 2010), 103.

organismos públicos de Schedler se puede observar que las dimensiones son muy similares y que la diferencia más importante es aquella que se refiere al apego a criterios morales. Esta diferencia entre autores no resulta de una exclusividad de la moralidad en la rendición de cuentas de los organismos públicos, sino quizás de una omisión, intencionada o no en la definición de rendición de cuentas de las organizaciones civiles, por problemas quizás de subjetividad en la operacionalización del concepto. Alberto Hernández Baqueiro en una búsqueda por definir el concepto de la rendición de cuentas afirma que éste es más que sólo punitivo, es ético. Para él cabe preguntarse cuáles principios de carácter ético deberían ser explícitos y acatados por parte de toda organización no lucrativa, que no se refieren al cumplimiento de su misión específica sino al carácter altruista, solidario o simplemente no lucrativo con el que esa misión es emprendida.²⁴ Para Hernández Baqueiro, la rendición de cuentas de las OSC tiene un fuerte componente de obligatoriedad, pero no sólo legal, sino moral. La rendición de cuentas moral se expresa como un juicio sobre la acción de la organización de cara a esos principios. En este estudio dejo a un lado dicha dimensión ética y moral por cuestiones de practicidad o subjetividad y acepto la convergencia entre Sara Gordon y Andreas Schedler como la propicia para el desarrollo del análisis, aunque reconozco la importancia del carácter ético dentro del fenómeno social y la relevancia de que las organizaciones sean cuestionadas sobre esos principios. Lo anterior significa específicamente que el estudio se concentra en analizar la rendición de cuentas bajo los tres pilares (información, justificación y castigo), desde sus distintas direcciones (horizontal y vertical) y en relación con las distintas dimensiones (administrativa, profesional, financiera, y legal).

²⁴ Alberto Hernández Baqueiro, "Hacia un concepto ético de rendición de cuentas", *EN CLAVES del pensamiento- Tecnológico de Monterrey*, año 3, número 5 (Junio 2009), 57.

Dicho lo anterior, la siguiente pregunta a responder es: ¿cómo definimos una rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil ideal o completa? Para comenzar a hablar de ideales, se debe seguir con la diferenciación entre sociedad civil y organismos públicos y sostener que, en ninguno de los casos, la rendición de cuentas de los Estados u organismos públicos es el ideal a imitar de las organizaciones de la sociedad civil. La constante comparación de la rendición de cuentas de las organizaciones con la de los Estados es incorrecta. Más aún, apelar a que las organizaciones lleguen a niveles de rendición de cuentas como las de los gobiernos es limitado. Paul Wapner amplía el argumento de que las OSC rinden de forma distinta que los Estados y que eso no las hace ni más ni menos transparentes. El autor comienza su argumento aseverando que en realidad muchos de los Estados en el contexto internacional no son democráticos, y que incluso los que lo son, subrepresentan en la totalidad a sus ciudadanos. “While pluralists hypothesize high levels of accountability insofar as the state is responsive to competing interest groups, critics have long pointed out how significant sectors of society go unrepresented. Many citizens lack resources or operate within structures that create a sense of powerlessness that disuades political organizing and expresión... Marxists theorist criticize accountability in democratic states in still different way. While they acknowledge that citizens vote for their representatives, Marxists point out that, overall, the interests of capital tend to capture state action”.²⁵ Más aún hay estados que no sólo no son responsables al interior, sino que no están sujetos a ningún mecanismo de rendición de cuentas en el exterior. Por ejemplo, los Talibanes gobernaron Afganistán por 5 años, la Asamblea General de las Naciones Unidas nunca los reconoció como un gobierno legítimo y ellos intercambiaron embajadores

²⁵ Paul Wapner, “Defending Accountability” en *Chicago Journal of International Law* 3, 1997 (2002), 199.

sólo con algunos Estados. En este sentido la pregunta es qué tanta rendición de cuentas sostuvo ese gobierno frente a la comunidad internacional y la respuesta es: nula.²⁶

Pero entonces, cómo definir el objetivo al cual hay que llegar o cómo considerar una rendición de cuentas completa. En realidad, el objetivo último debe ser establecer ese diálogo tan anhelado basado en la racionalidad comunicativa de Habermas. La rendición de cuentas debe lograr ser un diálogo sin coacción donde OSC, Estado y ciudadanía, argumenten con el objetivo de que prevalezcan las mejores razones. Este diálogo al ser racional implica dos cosas: que las acciones sean realistas y que sean fenomenológicas, es decir que estén basadas en criterios de eficacia y eficiencia, y que ellas impliquen un consenso de la ciudadanía. En este sentido, a lo que se aspira con una buena rendición de cuentas no es a la suma de informes y reportes infinitos, sino a aquellos que permitan el diálogo, que favorezcan la confianza y que muestren la transparencia de las acciones de las organizaciones hacia donantes, beneficiarios y ciudadanía en general. La rendición de cuentas debe implicar forzosamente transparencia, sin embargo la transparencia y la rendición de cuentas no son sinónimos. Transparencia es dar información completa y asequible, rendición de cuentas implica diálogo. Al igual que como dije en la definición del término, una buena rendición de cuentas debe proveer no sólo información, sino también una justificación, es decir la existencia de un diálogo constante entre donadores, organizaciones, beneficiados, gobierno y ciudadanía. Este diálogo racional y perpetuo es en realidad en lo que consiste la rendición de cuentas en sus últimas consecuencias y lo que debe caracterizar a la sociedad civil como lo afirma Jürgen Habermas.

²⁶ Ibid., 200.

Para facilitar ese diálogo, no se requiere que las organizaciones deban rendir cuentas sobre todo a sus donantes, que conversen de todo y a todo momento. Para Ebrahim Alnoor, demasiada rendición de cuentas también debilita a la organización. Con demasiada rendición el autor no se refiere a aquella que resulte estratégica y fortalezca a la institución, sino más bien a la que agota a la organización, aquella que vuelva a la organización dependiente del donante o que funcione como un medio de control. La rendición de cuentas debe entonces permitir el diálogo y además ayudar a la organización a su fortaleza institucional: a mejorar procesos, adquirir confianza de la sociedad, mejorar la visibilidad, gestionar mejor sus recursos, adquirir poder dentro de la sociedad como resultado de la legitimidad.²⁷ Para Ebrahim Alnoor, los escándalos de las organizaciones han hecho que algunos donantes privados tengan excesivo control sobre las organizaciones que inhibe la creatividad y la experimentación. Alnoor piensa en el control que el donante tiene sobre la organización y afirma que en muchos de los casos éste es excesivo, sobretodo cuando las amenazas son de eliminar los recursos a organizaciones que sólo tienen ese donante.²⁸

I. II Sociedad civil y organizaciones de la sociedad civil

Ahora bien, en relación con el término de organizaciones de la sociedad civil, uno debe comenzar con una palabra mucho más amplia: sociedad civil. Es decir, es imposible hablar de organizaciones civiles sin entender el término en su acepción más amplia. Tal y como Mary Kaldor lo establece en *Global Civil Society: An answer to*

²⁷ Alberto Hernández Baqueiro, “La rendición de cuentas de las organizaciones civiles”, *Ibid.*, 104.

²⁸ Ebrahim Alnoor, “Making sense of accountability: Conceptual Perspectives for Northern and Southern Nonprofits”, *Nonprofit Management and Leadership*, volumen 14, número 2 (Invierno 2003), 192-3.

war, el término de sociedad civil es también complejo y diverso, éste fue discutido por Aristóteles, Ibn Khaldun, Hobbes, John Locke, Ferguson, Hegel, Marx, Toqueville, Gramsci, Jürgen Habermas, Dahl, entre otros. Todos los teóricos anteriores pensaron en el término desde distintas perspectivas y atribuyéndole distintas dimensiones, por lo que es imposible hablar de una evolución del término y mucho menos de un consenso en su definición. Hobbes, por ejemplo, vio las ventajas de la sociedad civil como un mecanismo que como el Leviatán servía para la pacificación,²⁹ mientras que Locke consideró que era la propiedad privada el único requisito para que existiera una sociedad civil.³⁰ Locke entendió a la sociedad civil al igual que Hobbes como una manera de alcanzar un orden constitucional y una armonía dentro de la sociedad. Para Locke, en *Ensayo sobre el gobierno civil*, la sociedad civil se forma cuando el ser humano abandona el estado de naturaleza. La sociedad civil corresponde a la situación en la que las personas reconocen una autoridad política superior que posee el monopolio del uso legítimo de la fuerza, a fin de garantizar la seguridad mediante un contrato social. En este sentido, “tanto en el pensamiento político clásico como en las teorías basadas en la ley natural, la sociedad civil era indistinta del Estado. Ambos conceptos se referían a un tipo de asociación política que regulaba el conflicto social mediante la imposición de normas... Desde la polis de Aristóteles al contrato social de Rousseau, el Estado encarnó la forma civil de la sociedad, que nació cuando el ser humano decide erigir una superestructura con autoridad política como medio para obtener seguridad”.³¹

Así, Hegel fue el primero que separó en su *Filosofía del Derecho* de 1821 la

²⁹ Thomas Hobbes, *Leviatán, O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil* (México: FCE, 2006), passim.

³⁰ John Locke, “Capítulo VII: De la sociedad política o civil”, *Ensayo sobre el gobierno Civil* (México: Porrúa, 2005), 48.

³¹ María Fernanda Somuano, *Ibid.*, 19 y Juan Jacobo Rousseau, *El Contrato Social o Principios de Derecho Político* (México: Porrúa, 2004), passim.

sociedad civil del Estado. Para Hegel, la sociedad civil es la arena de la vida ética entre el Estado y la familia y es en última instancia el logro de la época moderna. La sociedad civil fue para el autor la verdadera contraposición del Estado, a su vez que este último fue concebido en términos de mediador entre las tensiones de la propia sociedad civil. Para Marx existe también esta diferenciación, sin embargo la sociedad es el teatro de la historia, el producto histórico de la evolución de las relaciones de propiedad bajo el sistema capitalista. El Estado es subordinado en sus relaciones con la sociedad civil y sus actos condicionados por los intereses de la clase dominante.³² Gramsci por su parte no asumía que la distinción entre Estado y sociedad civil reflejara la distinción que sí había entre la vida económica y política. Para él existen dos grandes superestructuras, la sociedad política y la sociedad civil en el que la segunda promueve valores éticos entre las masas ejerciendo su ideología y cultura y representa la fuente de ideas hegemónicas y contra hegemónicas y el consenso. Los post-marxistas, sin embargo, se refirieron a la sociedad civil como una sociedad activa, como el conjunto de organizaciones fuera del círculo político y como el espacio en el que los ciudadanos podían influir en las condiciones de vida a través de organizaciones independientes que presionaran de forma directa al Estado. Más tarde, aunque Tocqueville no usó el término de sociedad civil, sus estudios contribuyeron al estudio del término por sus aportaciones sobre las asociaciones y organizaciones autónomas.³³ “Tocqueville pensaba que el Estado debía ser vigilado por el ojo independiente de la sociedad civil, compuesto por una pluralidad de individuos que interactuaban y un grupo de asociaciones civiles autoorganizadas, cuyas funciones consistían en educar e inculcar en los ciudadanos atributos tales como la tolerancia, la

³² Ibid., 20.

³³ Mary Kaldor, *Global civil society: An Answer to war* (Cambridge: Blackwell, 2003), 3-49 y Fernanda Somuano, Ibid., 19-22.

moderación y el deseo de compromiso”.³⁴ Finalmente Habermas distinguió tres esferas dentro de las cuales una corresponde al Estado, otra al mercado y la última a la sociedad civil. Esta tercera esfera no se rige por relaciones de dominación política o intercambio económico o mercantil, sino por relaciones culturales de cooperación.

Autores contemporáneos como Lichterman y Cefai, afirmaron, por su parte, que la sociedad civil es el campo de relaciones en el que la gente actúa con base en su capacidad de ciudadanos o miembros de la sociedad, en lugar de como sujetos de una administración estatal o consumidores, productores, administradores o dueños del mercado.³⁵ Esta definición de sociedad civil responde, en realidad, a la noción toquevilliana de sociedad civil: aquellas asociaciones que no son creadas por la ley o el Estado y que deben su existencia a las voluntades individuales.³⁶ Diamond, sin embargo, la definió como el escenario donde sucede la vida social organizada, autogeneradora, auto-sustentable, autónoma del Estado y regulada por un orden legal y Linz y Stepan como el ámbito donde grupos que se auto-organizan y que son relativamente autónomos del Estado intentan articular valores, crear asociaciones y vínculos solidarios para promover sus intereses.³⁷

Así, sin una definición concertada, la complejidad en el manejo de la variable es alta, sin embargo dado que en esta investigación no nos compete el estudio de la rendición de cuentas de la sociedad civil en su totalidad, sino sólo el de las organizaciones de la sociedad civil, es posible reducir el término. Ésta reducción presenta problemas inherentes dado que dentro de la sociedad civil están contempladas también clubes, sindicatos y hasta, siguiendo el pensamiento de

³⁴ María Fernanda Somuano, *Ibid.*, 20.

³⁵ Paul Lichterman y Daniel Cefai, “Capítulo 21: The Idea of Political Culture” en Robert Goodin y Charles Tilly, *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis* (Oxford: Oxford University Press, 2008), 393.

³⁶ Alexis de Toqueville, “Cap 4: La asociación Política en los Estados Unidos” en *La Democracia en América* (México: FCE, 2002), 206.

³⁷ María Fernanda Somuano, *Ibid.*, 20-1.

Habermas, movimientos sociales. La reducción del término es necesaria, pero reconozco tanto la existencia, como la necesidad de estudios similares de sindicatos, clubes y por qué no, movimientos sociales. Una mayor rendición de cuentas y transparencia de estos últimos organismos es relevante y se encuentra igualmente justificada.

La pregunta ahora es ¿a qué nos referimos con organizaciones de la sociedad civil?. El término de organizaciones de la sociedad civil tiene distintos y diversos sinónimos en el lenguaje como asociaciones civiles o AC, organizaciones no gubernamentales u ONG, organizaciones no lucrativas, organismos u organizaciones del tercer sector y organizaciones civiles, entre otras. En estricto sentido estas palabras no significan lo mismo como demuestro en los siguientes párrafos.

El término organización no gubernamental (ONG) fue el primero en aparecer para nombrar a este tipo de instituciones. Tal y como Fernanda Somuano bien lo señala, el término apareció por primera vez en el debate político y la Ciencia Política a partir de la formación de la Organización de las Naciones Unidas cuando asociaciones ciudadanas, principalmente de Estados Unidos, expresaron su apoyo a la creación de la nueva organización. El término se utilizó para nombrar a aquellos grupos organizados dentro de la organización y que correspondían a un grupo de civiles. Sin embargo, fue hasta 1980 que el término se popularizó en América Latina para hablar de organizaciones locales situadas en países en desarrollo que proveían servicios a grupos de población vulnerable como una manera de promover desarrollo económico. Kaldor es precisa al mencionar que curiosamente en esos mismos años, estas organizaciones fueron adquiriendo poder en Europa del Este al paralelo de América Latina y que, a partir de este momento, el término se reinventa y se expande ante un escenario mucho más global y caracterizado por una sociedad civil global en

ascenso. En estos mismos años, agencias internacionales tales como el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, agencias bilaterales de asistencia a países extranjeros, fundaciones internacionales privadas y algunos académicos hicieron uso del término en América Latina.³⁸ El término resulta a veces limitado para nombrar a todas las organizaciones de la sociedad civil, pues establece que las organizaciones son todas aquellas que se encuentran fuera del gobierno.

Asimismo, Lester Salamon se refiere a las organizaciones de la sociedad civil por ejemplo como organizaciones no lucrativas. El autor a través de una definición estructural-operacional establece que éstas son aquellas entidades que se encuentran institucionalizadas hasta cierto grado, que se encuentran separadas del gobierno, que son autónomas, que no distribuyen ganancias entre los asociados y que integran en algún grado el trabajo voluntario.³⁹ Este término a su vez implica mayores restricciones que el primero, pues sostiene que además de ser no gubernamentales, las organizaciones deberán tener una estructura y nivel de institucionalización determinados.

El término de tercer sector, por su parte, hace referencia a una diferenciación entre Estado y Mercado y presupone que las organizaciones de este sector no persiguen ni el lucro ni el poder político.⁴⁰ Alberto Hernández Baqueiro afirma que, tanto el término de tercer sector como el de organizaciones no lucrativas son insuficientes y reduccionistas para el caso mexicano, puesto que no todas las organizaciones que integran la sociedad civil son no lucrativas, ajenas a la política y o similares en su nivel de institucionalización. Más aún, el autor sostiene que términos

³⁸ Mary Kaldor, *Ibid.*, 3-10 y Fernanda Somuno, *Ibid.*, 23-4.

³⁹ L. Salamon y H. Anheir, *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit sector* (Washington, The John Hopkins University, 2004), citado en Alberto Hernández Baqueiro, "Acerca de confianza, organizaciones civiles y rendición de cuentas" en Alberto Hernández Baqueiro, coord., *Transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza en la sociedad y el Estado mexicano* (México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Centro Mexicano para la Filantropía, 2006), 9

⁴⁰ *Ibid.*, 9

como organizaciones no gubernamentales se han venido sustituyendo por términos como asociaciones civiles u organizaciones de la sociedad civil. Por esta última razón, ésta investigación utiliza los términos asociaciones civiles, organizaciones civiles y organizaciones de la sociedad civil como las palabras idóneas para enmarcar a los sujetos de esta investigación.

En este sentido, el uso de estos término no busca hacer ninguna precisión sobre el nivel de institucionalidad, la lejanía con el gobierno o el carácter no lucrativo. Sin embargo, yo distingo sutilmente los términos organización de la sociedad civil y organizaciones civiles del de asociaciones civiles. Con organizaciones de la sociedad civil y organizaciones civiles me refiero a las entidades desde una perspectiva teórica y considero que en él se encuentran inscritas las asociaciones civiles. El término de asociaciones civiles es en realidad una aproximación meramente jurídica. La ley en México a través del Código Civil Federal utiliza el término de asociaciones civiles y establece en el artículo 2670 que “cuando varios individuos convienen en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación”.⁴¹ Así, las organizaciones de la sociedad civil u organizaciones civiles son en este texto el conjunto que incluye: AC, IAP, ABP e IBP y dado que la investigación cuantitativa y cualitativa fue realizada a OSC registradas en el SIRFOSC forzosamente son aquellas que cuentan con una acta notarial y CLUNI, que no son lucrativas y que tienen cierta distancia con el gobierno.

⁴¹ Código Civil Federal, Libro cuarto de las obligaciones, parte segunda de las diversas especies de contratos, título undécimo de las asociaciones y de las sociedades, artículo 2670, <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/1/2696.htm?s=>

Capítulo II.

Límites y realidades de la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil en México

Las interrogantes que este segundo capítulo busca responder son las siguientes: ¿cómo surgen las organizaciones civiles en México? ¿cuál es el marco legal de las organizaciones de la sociedad civil? ¿cuál es la realidad de las organizaciones de la sociedad civil en México en materia de rendición de cuentas? y ¿cuáles son los determinantes de la rendición de cuentas de las organizaciones civiles según la literatura? Para facilitar la presentación de las interrogantes anteriores, el capítulo se divide respectivamente en cuatro subcapítulos: Historia de las organizaciones civiles en México, Marco legal, Realidades de la rendición de cuentas en México y Determinantes de la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil.

II. I Historia de las organizaciones de la sociedad civil en México

Para comenzar el diálogo es menester hablar de la primera pregunta: ¿cómo surgen las organizaciones de la sociedad civil en México? Tal y como Ma. Fernanda Somuano lo establece en *Sociedad Civil Organizada y Democracia en México*, el surgimiento de las organizaciones civiles en México como en América Latina comenzó desde antes de 1980, pero durante ese año hubo un crecimiento importante como consecuencia de la democratización, de la reducción del Estado, de la pérdida de poder de los sindicatos corporativistas y de los problemas económicos que dificultaban las relaciones clientelares entre gobernantes y gobernados. Las

organizaciones para Ma. Fernanda Somuano no se hicieron sólo más en estos años, sino que éstas cambiaron por completo. Las nuevas organizaciones posteriores a la crisis económica de 1980 dejaron de ser de caridad, paternalistas y apolíticas para convertirse en organizaciones participativas, en organizaciones de la sociedad civil.

Las únicas asociaciones u organizaciones posteriores a la revolución mexicana y anteriores a la década de los ochenta reconocidas como representantes legítimos de obreros, campesinos y clases medias eran las afiliadas al partido del Estado. Las prácticas de clientelismo y de cooptación fueron recursos frecuentes de la estructura corporativa del Estado Mexicano, de ahí que el control de las organizaciones se extendiera por casi cinco décadas y según Cadenas Roa y Reygadas sólo algunos sectores sociales escaparan de su influencia como: las instituciones de educación superior, la iglesia católica y organizaciones afines al partido que se dedicaban a obras de caridad y asistencia social.⁴² Todo ello dio pie al desarrollo de una sociedad civil con características privadas y sin interés en la esfera pública.⁴³

La década de los ochenta fue definitiva para la independencia y consolidación de las OSC. El reajuste estructural de la economía, el terremoto y la competencia electoral de 1988 influyó fuertemente en lo que hoy conocemos como el tercer sector.⁴⁴ La severa crisis de 1982 y el posterior proceso de reajuste estructural tuvieron efectos en los sectores populares y en las clases medias que vieron limitados los canales de movilidad social. Más aún, la retirada del Estado mexicano en la

⁴² Jorge Cadena Roa, coord., *Las Organizaciones Civiles Mexicanas hoy* (México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2004) y Rafael Reygadas, *Abriendo Veredas, iniciativas públicas y sociales de las redes de las organizaciones civiles* (México: Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia., 1998) en Lorena Cortés, Cynthia Martínez, Gabriela Sánchez Gutiérrez et al., *Una fotografía de la Sociedad Civil en México: Informe Analítico del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil 2010* (México: Centro Mexicano para la Filantropía A.C. e Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la cultura del diálogo A.C., 2011), 17.

⁴³ Lorena Cortés et al., *Ibid.*, 17.

⁴⁴ *Ibid.*, 18.

provisión de bienes y servicios, consecuencia de los fenómenos económicos anteriores, provocó la emergencia de las nuevas OSC que se centraron en la generación de alternativas autogestivas, se vincularon a movimientos urbano-populares y de derechos humanos.⁴⁵ Las OSC que surgen durante estos años nacen en donde hay un vacío o una falta del Estado. Los sismos de 1985 catalizaron, a su vez, la actividad ciudadana organizada ante los desastros gubernamentales por enfrentar la catástrofe y dotaron a las organizaciones de aspectos que potenciaron su desarrollo y consolidación: la diversificación de fuentes de financiamiento, la necesidad de coordinar esfuerzos, una mayor visibilidad pública y una mayor cantidad de recursos que dotó de mayor capacidad de negociación en la esfera pública.⁴⁶ En el campo electoral, las elecciones de 1988 también generaron una serie de manifestaciones sociales que sirvieron para que muchas de las organizaciones se deslindaran casi por completo del partido oficial.

Al respecto de este deslinde, de hecho hubo un intento por parte del gobierno de ofrecer a las organizaciones mucha mayor participación en la vida pública, a través del otorgamiento de recursos públicos y la ejecución de proyectos sociales. Desde el inicio del sexenio de Carlos Salinas de Gortari se firman los primeros acuerdos de concertación entre el gobierno y organizaciones sociales nombrados Comités de Solidaridad en los que organizaciones de las comunidades podrían recibir fondos públicos mediante reglas de operación y a través de un programa, en este caso Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), para atender demandas de la población más pobre. Gabriela Barajas en un estudio sobre el papel de los Comités de Solidaridad caracteriza a estos grupos como una instancia intermedia que permitió al Estado captar las demandas de la población y organizar el trabajo comunitario y

⁴⁵ Ibid., 18.

⁴⁶ Ibid., 19.

asevera que en 1990 con los Fondos Municipales de Solidaridad y el programa Escuela Digna se encuentran las primeras referencias en torno a los Comités de Solidaridad como las únicas instancias reconocidas para acceder a los recursos de Pronasol para ejecutarlos.⁴⁷

En palabras de María del Carmen Pardo, “cuando el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari inició su período en diciembre de 1988, el diseño de las políticas desde la cúpula de la élite gobernante y sus asesores, experimentó una importante redefinición de reglas en materia de política económica. La redefinición implicó la necesidad urgente de controlar la inflación, superar el estancamiento económico e incluir algún tipo de compromiso de política social para buscar soluciones a los problemas que esas situaciones acarreaban. De ahí la inclusión de una política social que quiso aparecer como “novedosa”. Así el... Pronasol se colocó en un lugar destacado en la prioridades del proyecto político, ya que si no resolvía problemas graves y acumulados en áreas básicas (salud, educación, servicios), al menos los paliaba y con ello quitaba la presión y las críticas a su modelo neoliberal”.⁴⁸ Para María del Carmen Pardo, el Pronasol se engloba “en la reforma del Estado que de acuerdo con el discurso oficial significaba alcanzar tres objetivos: ampliar la vida democrática, reestablecer el crecimiento sin inflación y aumentar el bienestar de la población”.⁴⁹ Esta reforma para la autora tenía tres fundamentos: el que el Estado había tenido una participación demasiado activa en todos los ámbitos de la interacción con la sociedad que diluía el sentido real de sus prioridades y le hacía perder la capacidad para atenderlas; que había sucedido una transformación por parte

⁴⁷ Gabriela Barajas, “Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del Pronasol”, *Estudios Sociológicos El Colegio de México*, volumen 15, número 45 (Septiembre-Diciembre 1997), 748.

⁴⁸ María del Carmen Pardo, “La administración pública en México sus condicionantes y retos” en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas* (México: El Colegio de México, 2010), 38.

⁴⁹ *Ibid.*, 38.

de la sociedad en el que ésta se había convertido en menos pasiva y que los rezagos sociales ya no aceptaban más plazo para ser resueltos.⁵⁰ En este sentido, María del Carmen Pardo afirma que esta reforma del Estado pensada por Salinas, tuvo como propósito concluir con el Estado paternalista y promover que otros sectores compartieran responsabilidades.⁵¹

Por su parte, la década de los noventa también impactó en el desarrollo de las organizaciones en México. Ésta fue de crecimiento, visibilidad y frecuente incidencia pública de las OSC en México. En 1990-1991 con la creación de la Contraloría Social, la relación entre organizaciones de la sociedad civil y gobierno se dibujó de forma distinta. La Contraloría Social, que se refiere a un conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación con el propósito de contribuir a la gestión gubernamental y el manejo de los recursos con transparencia, eficacia, legalidad y honradez, se crea en 1990 por la Secretaría de la Función Pública. La Contraloría surge bajo un esquema de corresponsabilidad en donde las comunidades y las organizaciones sociales serían las encargadas de la correcta aplicación de los recursos de Solidaridad bajo un esquema operativo muy definido.⁵² La estrategia fue nombrar vocales de control y vigilancia que se habían creado con los Comités Solidarios y consejos de desarrollo municipal con Pronasol y comenzar con un concepto de vigilancia ciudadana bajo esquemas de capacitación en el manejo de controles operativos. La Contraloría Social redefine algunos matices en la relación entre

⁵⁰ Ibid., 39.

⁵¹ Ibid., 39.

⁵² Ibid., 752.

gobierno y organizaciones de la sociedad civil relacionados con la participación y confianza.⁵³

Por su parte, el conflicto entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el ejército mexicano en 1994 fue un episodio que también moldeó para siempre a las organizaciones de la sociedad civil en México. Prácticamente, “organizaciones de todo el país se reunieron en Chiapas para formar un escudo entre las fuerzas opuestas mientras se llevaban a cabo diálogos por la paz”.⁵⁴ “Días después de la entrada del ejército mexicano en territorio chiapaneco, varias OSC situadas en la región conformaron la Coordinadora de Organismos No Gubernamentales de Chiapas por la Paz (CONPAZ) para garantizar el trabajo humanitario neutral en la zona y permitir la entrada y salida de información sobre el conflicto, sobretodo en lo relacionado al respecto a los derechos humanos”.⁵⁵ Más aún la sociedad civil marchó unida el 12 de enero con la exigencia del cese al fuego. La comunidad internacional se volcó al conflicto y envió observadores internacionales de Naciones Unidas y al Comité Internacional de la Cruz Roja lo que permitió a las organizaciones participar en el diálogo, la mediación y la búsqueda de alternativas a la guerra.⁵⁶

En el mismo año, las organizaciones cívicas y de derechos humanos organizaron por primera vez un monitoreo masivo de la elección. Durante estos años se forma Alianza Cívica, una red entre distintas organizaciones como Academia Mexicana de Derechos Humanos, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Acuerdo Nacional por la Democracia y Fundación Arturo Rosenbleuth, con el fin de observar prácticamente todas las dimensiones del proceso electoral.

⁵³ José Martín Hernández Flores, et. al., *Metodología para la identificación y promoción de buenas prácticas en transparencia, rendición de cuentas y contraloría social desarrolladas por OSC* (México: Indesol, 2012), 25.

⁵⁴ María Fernanda Somuano, *Ibid.*, 14.

⁵⁵ Lorena Cortés et al., *Ibid.*, 20.

⁵⁶ *Ibid.*, 21.

Alianza Cívica mejoró la posición de las OSC al colocarlas como actores creíbles, legítimos y con capacidad de incidencia pública.⁵⁷

Finalmente, de los años 90 a la fecha se ha visto el surgimiento de un importante número de organizaciones de la sociedad civil. A finales de 2008 existían 10,620 asociaciones, cinco veces más que en 1994,⁵⁸ y para 2010 el CEMEFI reporta 17,206 organizaciones donatarias autorizadas y con CLUNI.⁵⁹ Un elemento que quizás podría explicar el aumento durante estos años de OSC, entre muchos otros, podría ser el surgimiento del programa de Coinversión Social de Indesol que incentivó no sólo el surgimiento de organizaciones, sino también la institucionalización de organizaciones ya existentes. El programa de Coinversión Social buscó desde sus inicios en 1993 ser un proyecto para apoyar con recursos públicos a proyectos de alto impacto en el ámbito del desarrollo social de organizaciones legalmente constituidas. El programa se basa en un esquema de coinversión por lo que las organizaciones deben de poner recursos financieros, materiales o humanos a la par del apoyo público. El posible acceso a recursos públicos fue más que un detonador de la sociedad civil organizada un elemento que incentivó en un inicio a las organizaciones para adquirir una acta notarial y estar debidamente registradas. El 2000 fue también un año cismático para la configuración del tercer sector. La alternancia política generó un importante crecimiento del sector pero también una fuga de los cuadros directivos de organizaciones hacia puestos gubernamentales que dio paso a que jóvenes se inmiscuyeran en las organizaciones con visiones nuevas⁶⁰ e hizo también que muchas organizaciones tuvieran que buscar

⁵⁷ Ibid., 20.

⁵⁸ María Fernanda Somuano, Ibid.,13.

⁵⁹ Jorge V. Villalobos Grzybowick, *Compendio estadístico del Sector no lucrativo 2011* (México: Centro Mexicano Para la Filantropía, 2011), 16.

⁶⁰ Lorena Cortés et al., Ibid., 21.

fuentes de financiamiento alternos en razón de los cambios en los recursos públicos con la nueva administración.

Más aún, en materia de derechos humanos, el sexenio de Vicente Fox inauguró un período de discusión con las organizaciones nunca antes visto con las denominadas mesas de diálogo entre sociedad civil y gobierno. De estas mesas de diálogo emanó la Iniciativa de Ley de 2004 propuesta por el Ejecutivo federal ante la Cámara de Senadores que proponía ampliar el marco legal de protección en materia de Derechos Humanos modificando la denominación del capítulo I del Título Primero y los artículos 1, 3, 12, 15, 22, 33, 73, 89, 102, 103 y 105 de la Carta Magna. Si bien dicha Iniciativa fracasó y la reforma no se aprobó hasta 2011, las mesas de diálogo interesan por el aumento de poder de las organizaciones. Desde que Vicente Fox protestó como presidente, se firmó un acuerdo de cooperación entre el gobierno de México y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos que institucionalizó un canal de comunicación entre gobierno y organizaciones civiles a través de un colectivo denominado Comité de Enlace. De este comité las organizaciones civiles crearon un diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México en el que se señaló la necesidad de que la Constitución garantizara como eje rector a los Derechos Humanos, mismo que sentó la base para la posterior Iniciativa de Ley. Asimismo durante el mismo período se creó dentro de la Secretaría de Gobernación una unidad para coordinar el tema de Derechos Humanos con el objetivo de crear un marco de interlocución entre los sectores estatales y no estatales denominado Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos. En el marco de esta nueva Comisión se invitaron a 122 organizaciones civiles para generar mesas de trabajo sobre temas específicos de los cuales emanó también el Programa Nacional en Materia de Derechos Humanos.

Durante el gobierno de Vicente Fox hubo otro acontecimiento que mejoró la postura de las organizaciones y fue la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), que a partir de 2003 obligó a todas las dependencias y entidades del gobierno federal a dar acceso a la información contenida en documentos, al uso de los recursos públicos, a las auditorías y licitaciones, a los resultados alcanzados y a la participación ciudadana. Con esa ley se crea el Instituto federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) que permitió a las organizaciones de la sociedad civil mayores mecanismos para hacer garante al gobierno del cumplimiento de sus deberes. El acceso a la información brindó a las organizaciones un mundo de posibilidades dentro del cual se encuentra una mayor incidencia en políticas públicas.

Finalmente, un último episodio en la historia de las organizaciones civiles en México que las ha moldeado por completo, es la Ley Federal de Fomento a las Actividades (LFOSC) realizadas por las OSC. Este último episodio nos lleva a la segunda pregunta que motiva este capítulo referente al marco legal que establece los requisitos, las modalidades, las limitantes y el ámbito de acción de las organizaciones en el país en aras de acercarnos al tema de esta investigación.

II. II Marco legal

Para comprender los alcances de la LFOSC primero hay que entender que en México existen distintas figuras para diferentes tipos de organizaciones y que según la figura, la ley. La LFOSC dio paso al SIRFOSC y a la CLUNI con el cual es posible saber de las organizaciones que obtengan recursos públicos de programas gubernamentales

federales y con la cual es posible acceder a esos recursos. Sin embargo, esta ley no resume el marco jurídico institucional que regula la acción de las OSC.

En el país existen las asociaciones civiles, las ABP, las IAP y las IBP, todas ellas OSC formales. Además existen las organizaciones de la sociedad civil no formales que en esta investigación no se analizan en la investigación por la dificultad de definir las e identificarlas. Antes de comenzar definiendo el marco legal de las AC, resulta interesante describir el de los otros tres organismos dentro de las organizaciones formales para después establecer algunas comparaciones en este mismos subcapítulo y en el resto de la investigación con las AC. El marco legal que regula a las IAP comprende también la regulación de las ABP y las IBP. “Dado que en general [las IAP, ABP e IBP] son fundadas a partir del patrimonio donado de una persona o grupo de personas, la ley se dirige a preservar a la vez el interés público y el privado, asegurando la correcta administración de esas entidades con el fin de preservar la integridad de su patrimonio y respetar la voluntad del fundador o del (los) donante(s) y, a la vez, evitar la utilización de esas organizaciones para evadir impuestos o para fines de lucro”.⁶¹ En este sentido, en México se define a las IAP como entidades de utilidad pública con personalidad jurídica y patrimonio propio y bienes de patrimonio particular que las obliga a realizar actos humanitarios de asistencia y sin propósito de lucro. Estas organizaciones forman parte del Sistema Nacional de Asistencia Social Público y Privado según el artículo 22 de la Ley de Asistencia Social 2004 y por tanto están sujetos a normas: contables, de salud y de calidad de la atención. La Junta de Asistencia Privada, un órgano desconcentrado de gobierno que tiene autoridad técnica y administrativa se encarga de supervisar a las IAP. La Junta de Asistencia Privada es quien las supervisa para que cumplan con el

⁶¹ Sara Gordon Rapoport, *Ibid.*, 210.

objetivo para el que fueron fundadas y garantiza la permanencia y adecuada administración del patrimonio destinado a la labor asistencial. Sin embargo, actualmente sólo existen quince juntas a nivel nacional, es decir sólo las entidades de Campeche, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa y Sonora tienen una Junta de Asistencia Privada. Estas quince juntas responden a la Coordinación Nacional de Juntas de Asistencia Privada y Organismos Análogos, pero tal y como el objetivo general de la coordinación lo establece, ésta sólo puede estimular y proponer estrategias enfocadas al desarrollo, apoyo y profesionalización de las juntas de asistencia privada y organismos análogos mediante la comunicación y vinculación de sus integrantes y a su vez con organismos nacionales e internacionales, así como dependencias gubernamentales que puedan contribuir al mejoramiento del Tercer Sector. En este sentido la Coordinación no regula a dichas Juntas sino que, como su nombre lo indica, sólo coordina e impulsa sus acciones.

Específicamente en el caso de la Ciudad de México, la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal (LIAPDF) establece que es la Junta de Asistencia Privada del DF la autoridad rectora que cuida, fomenta, apoya, vigila, asesora y coordina en ese territorio a las IAP. Según la Junta del Distrito Federal, en el 2011 más de cuatrocientas IAP trabajaron en conjunto con este instituto. En materia de rendición de cuentas la LIAPDF obliga a las IAP a presentar un informe anual y a que sus estados financieros sean dictaminados por la junta. Más aún, la ley establece visitas e inspecciones a estas instituciones y sanciones para las instituciones que caen en incumplimiento reiterado de las disposiciones de la Junta. Dentro de las sanciones más severas se contempla por ejemplo la remoción de los miembros de los

patronatos.⁶² El marco legal mexicano establece también que las instituciones pueden ser extinguidas de oficio o a solicitud de las mismas cuando: a) sus bienes no sean suficientes para cumplir con su objetivo, b) se constituyan con infracción a las disposiciones legales, c) sus actividades pierdan el sentido asistencial que les dio origen, d) obtengan una certificación negativa de la junta.

Gloria Guadarrama, al respecto de la rendición de cuentas de este tipo de instituciones, reporta en sus estudios de las IAP del Estado de México de 2000-2002, basados en los reportes de inspección de la Junta y en el análisis de las propias IAP que, por ejemplo, desde el momento de su constitución las organizaciones están obligadas a manifestar sus bienes y recursos privados que sustentan el cumplimiento de su objeto social, pero que de las 171 instituciones registradas en 2002, 75.44% no lo hicieron. Para la autora, este primer dato de rendición de cuentas *ex ante* no sólo es una muestra de la falta de recursos de las instituciones para llevar a cabo sus objetivos, sino también de la omisión y laxitud por parte de la Junta, ya que ésta tiene, al menos en la letra, la capacidad de negar la operación institucional. De las 31 instituciones que sí registraron en aquel año sus recursos o bienes, sólo 6 registraron bienes inmuebles y el resto, montos que oscilaron entre los 500 y los 100 mil pesos. Este incumplimiento da paso al evidente uso incorrecto de los recursos. Más aún, la autora afirma en su estudio que pocas instituciones reportan la procedencia de los donativos, montos y empleo de los mismos.⁶³

El estudio de Guadarrama también hace hincapié en la capacidad de la Junta para verificar que las instituciones cumplan con su objetivo institucional. Al respecto

⁶² Ibid., 211.

⁶³ Gloria Guadarrama Sánchez, “Capacidades de rendición de cuentas de las instituciones de asistencia privada en Estado de México” en Alberto Hernández Baqueiro, coord., *Transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza en la sociedad y el Estado mexicano* (México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Centro Mexicano para la Filantropía, 2006), 113-130.

la autora afirma que, dado que la mayoría de las instituciones sólo declaran al momento de su creación su misión y no sus acciones de manera precisa basadas en el tipo de servicio, la población a atender y las dimensiones de sus tareas, el análisis o control es prácticamente imposible a falta de indicadores. Los datos de la Junta, sin embargo, indican que 61% sí cumplen con sus objetivos asistenciales, 15% parcialmente y 24% enfrentaron problemas para cumplir con su misión. Respecto a la rendición de cuentas de estos organismos, en 60% de las instituciones que supervisa la junta se registran de forma recurrente faltas en la documentación financiera que se reporta, lo que indica que la rendición no sólo se tolera, sino se ignora.⁶⁴ Esto habla de que la rendición de cuentas de estas organizaciones varía según el grado de profesionalismo de las juntas de cada entidad y del nivel de coerción que éstas tienen sobre las instituciones.

Son observaciones recurrentes en los registros de supervisión, afirma Guadarrama, el que las IAP no emprendan informes de labores, no cuenten con registros contables, no realicen asambleas de asociados y que sólo se recurra, en algunos casos, a medios de comunicación, en su mayoría locales, para dar difusión de sus labores asistenciales. Así, a manera de conclusión, el análisis encuentra insuficiencia e inconsistencia, para los años del estudio, del cumplimiento de las obligaciones por parte de las IAP así como fallas notables en el proceso de monitoreo, supervisión y seguimiento por parte de la Junta. Guadarrama insiste que la posible existencia de una rendición de cuentas confidencial o al interior de las asambleas de los asociados no justifica la falta de rendición pública o el actuar de la Junta.

⁶⁴ Ibid.,126 y Gloria Guadarrama Sánchez, “Accountability, debilidades de las instituciones de asistencia privada en el Estado de México”. *Economía, Sociedad y Territorio*, volumen VI, 22 (2006) en Sara Gordon., Ibid., 212.

Más aún, Humberto Muñoz Grandé en su tesis, que analiza el marco legal federal y estatal de las IAP a nivel nacional en razón de comprender si éste motiva o no la sostenibilidad financiera y la rendición de cuentas, concluye que la legislación determina en gran parte la rendición de cuentas de estas instituciones. En este análisis sólo estudiaré las palabras del autor en razón del marco federal porque esto permite introducirnos en la legislación de las asociaciones civiles, ya que en algunos casos la legislación compete a las dos figuras jurídicas: IAP y AC. En primer lugar referente a Ley de Asistencia Social el autor afirma que esta legislación incentiva la sostenibilidad financiera de las IAP, pero desincentiva relativamente la rendición de cuentas puesto que garantiza derechos y obligaciones pero con mecanismos de implementación poco claros y con costos bajos en caso de incumplimiento. Muñoz Grandé analiza la legislación anterior y afirma que son obligaciones de las IAP sólo inscribirse en el Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social y recibir solicitudes de información para la construcción del Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social. Al respecto de este directorio el autor dice que su localización no es fácil, pues se encuentra hospedado en un portal del Estado de México, aún cuando se trate de un mecanismo federal, éste no da acceso a cualquier persona ya que está restringido con contraseña y no revela información sobre las IAP.

Al respecto de la rendición, la Ley de Asistencia Social sostiene la publicación de un compendio anual con información de IAP por el Servicio Nacional de Asistencia Social Pública y Privada mismo que, según el autor, no es posible localizar. En relación con los mecanismos de rendición de cuentas hacia sus beneficiarios, el autor asevera que no existe ningún artículo de dicha ley que se relacione con alguna obligatoriedad por parte de estas instituciones aunque, tal y

como mencioné, Guadarrama indique lo contrario en razón de la obligatoriedad de informes y visitas.⁶⁵

Ahora, respecto a la LFOSC, que compete a las IAP así como a las AC, el autor afirma que las IAP tienen la obligación de atender solicitudes de información de la autoridad competente en conformidad con las disposiciones aplicables; inscribirse en el SIRFOSC; elaborar y publicar un informe anual de las acciones y de los apoyos otorgados; proporcionar información sobre sus fines, estatutos, programas, actividades, beneficiarios, financiamiento y uso de los apoyos y estímulos públicos; informar anualmente a la Comisión de Fomento sobre sus actividades e información financiera, contable y patrimonial. Para el autor estas obligaciones son también poco detalladas en la práctica y con altos costos de cumplimiento. Respecto a la implementación de fondos federales para las organizaciones, el autor dice que tanto el Programa de Coinversión Social del Indesol, cuanto los programas de apoyo del Instituto Mexicano de la Juventud, los programas de la Secretaría de la Reforma Agraria y de Instituto Nacional de la Mujeres implican una rendición de cuentas detallada que involucra una alta profesionalización de las organizaciones. Esto, para el autor, en lugar de traducirse en efectos positivos para las mismas instituciones, implica una discriminación real al acceso a recursos en razón de la incapacidad para rendir. Sólo las organizaciones capaces de disponer recursos para la rendición de cuentas y con altos niveles de profesionalización pueden obtener recursos públicos, puesto que éstos difícilmente se concentran en la profesionalización de las organizaciones y más bien están dirigidos en la promoción de acciones sociales.⁶⁶

⁶⁵ Humberto Muñoz Grandé, *“Marco financiero institucional de las IAP: Incentivos y desincentivos para la sostenibilidad financiera y la rendición de cuentas”* (Tesis de doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México, Febrero 2013), 167-171.

⁶⁶ *Ibid.*, 171-183

Ahora, respecto al Código Fiscal de la Federación que compete no sólo a las IAP, sino también a las asociaciones civiles, Muñoz Grandé determina que ésta incentiva la rendición de cuentas de las IAP aunque también a altos costos para las instituciones, puesto que implica que las IAP que reciben donativos deducibles de impuestos cuenten con contadores públicos especializados y autorizados. Según el autor, sólo las IAP que están exentas de la presentación del Dictamen Fiscal son las donatarias autorizadas con ingresos menores a 4,000,000 de pesos anuales. Según su estudio, los dictámenes fiscales implican alrededor de 30,000 pesos anuales de costos administrativos para una organización. El autor debate ampliamente estas cifras haciendo hincapié en los límites que las propias IAP tienen por ley para destinar recursos en los gastos administrativos. Al respecto, sobresale incluso la falta de homogeneidad en cuanto a estos límites a nivel federal y estatal, puesto que si bien a nivel federal no se puede utilizar más de un 5% en gastos administrativos, en el Estado de México no se puede utilizar más de un 25% en el caso de las IAP. En este sentido, los costos administrativos que esa rendición implica no sólo son altos para organizaciones pequeñas, sino también para aquellas organizaciones que no logran obtener fondos para gastos administrativos. De aquí, dice el autor, que estos límites impliquen una completa interpretación de la ley por parte de las organizaciones, un alto nivel de discrecionalidad y sobretodo que esto se traduzca en la práctica en pericia por parte de los contadores para hacer cumplir estos reglamentos disfrazando gastos administrativos en otros rubros.⁶⁷

Muñoz Grandé luego analiza la Ley y Reglamento del Impuesto sobre la Renta que compete tanto a las IAP cuanto a las OSC que son donatarias autorizadas ya que incluso las dos figuras jurídicas se encuentran reguladas en el libro III de forma

⁶⁷ Ibid., 184-8

conjunta. El autor encuentra que las donatarias autorizadas deberán cumplir con los requisitos de control administrativo y de transparencia que establezca la ley; mantener a disposición del público en general la información relativa a la autorización para recibir donativos, al uso y destino que se haya dado a los donativos recibidos; informar a las autoridades fiscales a través de los medios y formatos electrónicos mensualmente de los donativos recibidos en efectivo en moneda nacional o extranjera así como en piezas de oro o de plata cuyo monto sea superior a cien mil pesos; informar a las autoridades fiscales sobre las operaciones que celebren con partes relacionadas y de los servicios que reciban o de los bienes que adquieran de personas que les hayan otorgado donativos deducibles; llevar sistemas contables y presentar la declaración anual; tener a disposición del público en general en el domicilio fiscal de la organización y en horario normal de labores la documentación relativa al cumplimiento de los ordenamientos fiscales (dictámenes fiscales y declaraciones de los últimos años), la relativa autorización de deducibilidad, así como la referente al uso y destino de los donativos; y en el caso de las donatarias que perciban donativos provenientes del extranjero deberán elaborar y mantener a disposición del público en general durante tres años un estado de posición financiera que detalle la información financiera de la organización. Al respecto el autor afirma que esta ley desincentiva la rendición y elabora que ésta es, al igual que los mecanismos legales anteriores, poco clara para las organizaciones y con desincentivos graves en cuanto a lo elevado de los costos de cumplimiento.⁶⁸

Ahora, en razón de las asociaciones civiles, tal y como Gordon y Muñoz Grandé lo establecen, el marco legal en México que las regula es aún mucho menos acucioso o específico en contraposición a las IAP que no sólo tienen un marco

⁶⁸ Ibid., 189-2011

regulatorio a nivel estatal sino también responden a una legislación específica estatal.⁶⁹ Al respecto de las leyes estatales de las asociaciones civiles, Hernández Baqueiro comenta que sólo Baja California, Veracruz y DF tienen su propia Ley de Fomento para OSC, mientras que la mayoría de los estados tienen su Ley de Beneficencia.⁷⁰ El mismo código Civil Federal define a las AC como una asociación de personas con el propósito de realizar una o varias actividades sin fines preponderantemente de lucro que pueden ejercer plena autonomía en cuanto a la organización y al desempeño de su actividad. El marco legal y fiscal de las asociaciones de la sociedad civil establece cuatro trámites para las asociaciones; dos de constitución y dos de obtención y manejo de recursos inscritos en gran parte en la legislación que he discutido para el caso de las IAP. Las asociaciones de la sociedad civil requieren para estar legalmente constituidas una acta constitutiva, es decir un contrato escrito que un notario certifica y que debe inscribirse en el Registro Público de la Propiedad. Para poder obtener la acta constitutiva se requiere a su vez el permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la protocolización de los estatutos ante notario público. El acta constitutiva establece de forma definitiva el nombre y los apellidos de los socios o asociados, la razón social de la OSC, el objeto, duración y domicilio, el importe del capital social en caso que lo hubiera y la aportación de cada socio en efectivo, bienes o industria, la participación o no de extranjeros, la forma de distribuir utilidades o pérdidas y las facultades de los administradores. El objetivo del registro del acta es permitir que la sociedad en general tenga acceso al acta constitutiva de la organización y el acta *per se* es quizás el documento más importante de la asociación. Al respecto de este primer trámite se debe señalar que si bien éste es

⁶⁹ Sara Gordon Rapoport, *Ibid.*, 212 y Humberto Muñoz, *Ibid.*, 25.

⁷⁰ Alberto Hernández Baqueiro, *Transparencia en organizaciones sin fines de lucro: Chihuahua, Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey y Puebla* (México: Confío, 2013), 14.

obligatorio, existen un sin fin de asociaciones y organizaciones civiles no constituidas o informales que existen en México y que deben tomarse en cuenta según la acepción del término de organización de la sociedad civil en estudios futuros.

En un intento loable por generar datos sobre el tercer sector en México como lo es la cuenta satélite de instituciones sin fines de lucro del Sistema de Cuentas Nacionales de México, se determinó que al 2008, 40,089 organizaciones construían el universo de establecimientos no lucrativos dentro del cual una pequeña parte la constituyen organizaciones de la sociedad civil con acta constitutiva, IAP, ABP e IBP legalmente constituidas.⁷¹ Más aún, al respecto del acta constitutiva, en las entrevistas que realicé, dos organizaciones señalaron la falta de conocimiento que los notarios tienen sobre organizaciones civiles, específicamente al elaborar las actas constitutivas para que éstas puedan después ser inscritas ante otros mecanismos legales y con relación a los temas que pueden tener o no las organizaciones. En palabras de Juan Pedro Viqueira Albán: “El notario te hace mal el acta constitutiva y cuando la llevas a Indesol te dicen que no, que el acta no puedes estar escrita así. Ya le hemos dicho mil veces a los notarios, nos decían. Por cada cambio los notarios te vuelven a cobrar”.⁷² David Nossif Sepúlveda afirmó, por su parte que: “Con el primer notario todo salió mal porque nos dijo que lo que nosotros intentábamos hacer, que era la observación de elecciones, era casi como un partido político. Nadie de nosotros íbamos a ser candidato (bromea). Hay muchas organizaciones que se dedican a temas políticos como Alianza Cívica. Sin embargo, nos dijo que buscáramos a otro notario”.⁷³

⁷¹ INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México, Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México 2008*, México: INEGI, 2011, 59.

⁷² Entrevista realizada a Juan Pedro Viqueira Albán, México DF a 3 de abril de 2013.

⁷³ Entrevista realizada a David Nossif Sepúlveda, México DF a 6 de abril de 2013. Lo que se encuentra entre paréntesis corresponde a una interpretación de la entonación de la autora.

El segundo trámite lo constituye la inscripción ante el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) que se lleva a cabo después de protocolizar el acta constitutiva. El registro no es obligatorio y se hace en calidad de persona moral, las personas morales para el RFC son agrupaciones de personas que se unen para realizar un fin determinado, como una sociedad mercantil o sociedad cooperativa. Las asociaciones civiles así como las IAP y IBP, entre muchas otras, son personas morales pero con fines no lucrativos pues su propósito no es obtener ganancias económicas, sino cumplir con el objeto social que definieron en su acta constitutiva. En dicho registro las asociaciones indican las obligaciones fiscales que adquirirán, dado que no son las mismas para cada asociación y dependen de la actividad a realizar. El objetivo de dicho registro es obtener la Cédula de Identificación Fiscal denominada RFC y tiene como obligaciones informar al SAT sobre cualquier cambio en la situación fiscal de la organización y llevar registros contables de acuerdo con el Libro III de la Ley de Impuestos sobre la Renta. Lo anterior implica a su vez efectuar retenciones de impuestos sobre la renta y el valor agregado sobre honorarios profesionales y arrendamiento de personas físicas, presentar declaraciones de pago de impuestos mensuales, pagar las retenciones correspondientes, entregar constancias a las personas de las que se retuvieron impuestos y presentar declaraciones informativas y anuales al SAT.⁷⁴

Así como los dos trámites anteriores, los siguientes dos tampoco son obligatorios por lo que compete a las asociaciones decidir si quieren realizarlos para acceder a determinados financiamientos y mejorar la institucionalización de la organización. Por su parte el tercer trámite es para todo tipo de organización (AC,

⁷⁴ Patricia Carrillo Collard, Gisela Robles Aguilar, Mónica Tapia Álvarez, Andrea Tapia Álvarez, *Construyendo tu organización en 16 pasos: Manual de Constitución Lega de Asociaciones Civiles* (México: Alternativas y Capacidades, 2009), 56-60.

IAP, IBP y ABP) y sólo para aquellas que quieren recibir recursos de donaciones privadas (fundaciones, personas o empresas). Las organizaciones que quieran recibir donaciones privadas deben contar con los trámites anteriores y además el carácter de donatarias autorizadas otorgado por la SHCP con el fin de que las donaciones sean deducibles de impuestos. Las donatarias autorizadas pueden recibir donativos deducibles de impuestos sin límite alguno para la organización en especie o en efectivo y por residentes del país o extranjeros, pero además gozan de otras ventajas como no pagar impuestos sobre la renta por la venta de bienes, sobre intereses recibidos o por la obtención de algún premio. Para contar con el carácter de donatarias, las organizaciones se sujetan a obligaciones fiscales como lo son los estrictos informes financieros anuales. Las organizaciones requieren además: tener en sus registros contables todos los donativos recibidos; gastar menos de 5% de los donativos en gastos administrativos como mencioné antes; desarrollar actividades que tengan como finalidad primordial el cumplimiento de su objeto social; no intervenir en campañas políticas o actividades de propaganda destinadas a influir en la legislación; hacer constar en el acta constitutiva que destinan todos sus activos exclusivamente a los fines de su objeto y que al liquidarse ceden la totalidad de su patrimonio a entidades autorizadas para recibir donativos; mantener a disposición del público general la información relativa a la autorización para recibir donativos, y cumplir con los requisitos de control administrativo. El estatus de donataria autorizada requiere en un inicio del reconocimiento de alguna autoridad pública dependiendo del objeto social de la organización civil como Sedesol, Indesol, Secretaría de Educación Pública (SEP) y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), entre otras; y más tarde de su renovación anual que implica la entrega de los reportes fiscales correspondientes.

Respecto a la obtención del carácter de donataria autorizada, Munoz Grandé comenta la discrecionalidad que existe en la práctica para obtener el status, la falta de datos claros respecto al trámite, dada la heterogeneidad del sector la falta de correspondencia en muchos de los casos con alguna dependencia de gobierno que otorgue la responsiva, la falta de homogeneidad en los requisitos de las Secretarías para otorgar acreditaciones.⁷⁵ Más aún, el autor afirma que una vez que la organización ha solicitado la deducibilidad, el SAT cuenta con un tiempo máximo de 3 meses para informar de su resolución, sin que se establezcan criterios de afirmativa ficta en los casos de incumplimiento del plazo por parte de la autoridad hacendaria y sin que se cuente con mecanismos de apelación que garanticen los derechos de las organizaciones⁷⁶

En realidad el tema de la organización juega un papel importante en la obtención del carácter de donataria autorizada. Tanto el artículo 95 cuanto el 97 de la Ley sobre Impuestos sobre la Renta, hacen referencia a las personas morales con fines no lucrativos y los requisitos que debieran cumplir para poder recibir donativos deducibles. Estas leyes establecen los fines u objetivos que las organizaciones debieran tener para poder adquirir el carácter de donatarias. Sin entrar en detalles sobre todos los temas de organizaciones que no se permiten, resulta alarmante el caso de la restricción en el párrafo II del artículo 97: “Que las actividades que desarrollen tengan como finalidad primordial el cumplimiento de su objeto social, sin que puedan intervenir en actividades de propaganda o destinadas a influir en la legislación. No se considera que influye en la legislación la publicación de un análisis o de una investigación que no tenga carácter proselitista o la asistencia técnica a un órgano gubernamental que lo hubiere solicitado por escrito”. Lo anterior según el

⁷⁵ Humberto Muñoz Grandé, *Ibid.*, 194-197

⁷⁶ *Ibid.*, 206

“Diagnóstico de la situación de los actores sociales que promueven el desarrollo social” de la propia Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), hace que las OSC que quieran ser donatarias autorizadas no puedan participar, por ejemplo, en la elaboración de propuestas para modificar la legislación, cuando en muchas ocasiones su aporte podría ser valioso para el campo legislativo.

El párrafo de la legislación restringe la participación en la vida pública de las organizaciones y la capacidad de incidencia en la agenda pública.⁷⁷ Sin embargo, en materia de obtención de recursos y rendición de cuentas el párrafo también es relevante. Tal y como afirmé en entrevistas con miembros de las organizaciones civiles hechas para esta investigación, el tema de la investigación los excluye por completo de obtener recursos privados que exigen la deducibilidad de impuestos, pero también de participar dentro de éste mecanismo de rendición de cuentas. Cuatro de las seis organizaciones encuestadas no cuentan con el carácter de donatarias autorizadas y éstas reportaron su interés por ser donatarias en un futuro próximo. La principal razón de lo anterior, poder ofrecer a sus donantes la deducibilidad de impuestos y por tanto diversificar y aumentar los recursos de la organización. Las cuatro organizaciones anteriores señalaron la dificultad para ser donatarias autorizadas, la imposibilidad de ser parte como consecuencia del tema de la asociación y los altos costos administrativos que representa el ser una donataria autorizada en comparación con el pequeño número de donaciones privadas que podrían obtener ante la falta de cultura de donación a organizaciones de la sociedad civil en México .

Al respecto de las restricciones en cuanto a los temas, debo reconocer que en los últimos años se han venido haciendo reformas como la de octubre de 2011 que

⁷⁷ Alfonso León Pérez e Israel Palma Cano, *Diagnóstico de la situación de los actores sociales que promueven el desarrollo* (México: Sedesol, 2009), 3.

permite que organizaciones que trabajan temas de fomento cívico y promoción de la participación ciudadana en asuntos públicos, en atención a grupos sociales de personas con discapacidad, promoción de equidad de género, acciones de protección civil, promoción y defensa de los derechos de los consumidores, etc puedan actualmente tramitar la autorización de donatarias autorizadas en el SAT. Estas ampliaciones en los temas corresponden a acciones organizadas desde la sociedad civil como lo fue el Colectivo Fortaleciendo Causas Ciudadana y diálogos que organiza Centro Mexicano para la Filantropía CEMEFI y otras organizaciones entre representantes del tercer sector y funcionarios públicos del SAT. Sin embargo, como mencioné antes, las organizaciones que aún quedan fuera de este mecanismo de rendición de cuentas son miles.

Finalmente, el cuarto trámite es para las asociaciones civiles IAP, IBP y ABP que opten por recursos públicos. Si bien la legislación establece que las organizaciones con el carácter de donatarias autorizadas deben también obtener fondos públicos o de ingresos derivados de la realización de su objeto social, en la práctica esto resulta falso. La legislación establece que una parte sustancial de los ingresos de la organización deberán ser recibidos por fondos proporcionados por la Federación, estados o municipios, de donativos o de aquellos ingresos derivados de la realización de su objeto social. Sin embargo, existen un gran número de organizaciones que son donatarias autorizadas y que no reciben financiamiento público. La escasez de recursos públicos y el gran número de organizaciones hacen que las organizaciones difícilmente puedan adquirir recursos de instancias públicas en concursos competidos. Más aún la existencia de donativos privados que en la práctica no piden el requisito de poseer recursos públicos hacen que esa ley sea inoperable. Para ejemplificar lo anterior basta con decir que en 2008 existían 6,364 asociaciones

civiles con el carácter de donatarias autorizadas y que sólo 4,493 organizaciones se vieron beneficiados según el Informe anual de acciones de fomento y de los apoyos y estímulos otorgados por dependencia y entidades de la administración pública federal a favor de organizaciones de la sociedad civil. El número de organizaciones que recibió apoyo durante ese año corresponde no sólo a las donatarias autorizadas, sino a las asociaciones en general, lo que implica que muy probablemente el número de donatarias autorizadas que recibieron recursos federales sea mucho menor para ese año.⁷⁸

En 2009, 3,229 organizaciones recibieron apoyos y estímulos de la Administración Pública Federal habiendo para ese año 6,853 organizaciones con el carácter de donatarias autorizadas y en 2010, 5,406 recibieron apoyos y estímulos de la Administración Pública Federal pero 6,6043 eran donatarias. La información la obtuve del mismo informe correspondiente a esos años y debe ser analizada de la misma manera que la del 2008.⁷⁹

Las organizaciones que quieran obtener recursos públicos deberán estar inscritas en el Registro Federal en el SIRFOOSC y contar con la Clave Única de Inscripción, comúnmente denominada clave CLUNI otorgada por la Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, la cual se integra a su vez por Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Secretaria de Gobernación, Sedesol y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). La secretaría técnica está a cargo de Sedesol y ésta fue delegada a Indesol para la operación del registro. El estar en el SIRFOOSC en estricto sentido no sólo sirve a las organizaciones para acceder a recursos públicos, sino también para recibir donativos públicos en especie, capacitación presencial y a distancia, que se les

⁷⁸Jorge V. Villalobos Grzybowick, Ibid, 20 y 31.

⁷⁹ Ibid.

presten instalaciones de alguna dependencia para algún evento, para realizar contraloría social, para ser parte de mecanismos de vigilancia dentro de entidades y, sobretodo, para formar parte en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de cualquier programa. Sin embargo, “por lo regular la mayoría de las organizaciones hacen énfasis en el beneficio de recibir recursos, cuando en la Ley se habla de otros beneficios que muchas veces son más importantes que el recibir un recurso económico”.⁸⁰

El registro es una instancia federal para sistematizar y actualizar la información legal de las OSC inscritas y el apoyo que las dependencias federales les otorgan. Éste fue instalado según lo establecido en el capítulo 4to de la LFOSC. Desde el 2005, inscribirse en el registro y contar con la CLUNI es requisito indispensable para tener acceso a los recursos, estímulos y apoyos de las dependencias federales. Para poderse inscribir en el SIRFOSC, las organizaciones deben estar legalmente constituidas; realizar una o más de las actividades referidas en el artículo 5 de la LFOSC; no perseguir fines de lucro ni proselitismo partidista, político-electoral o religioso; destinar los apoyos y estímulos públicos que reciban al cumplimiento del objeto social; no distribuir entre sus asociados el remanente de los apoyos y estímulos públicos; no destinar recursos al gasto de la organización y establecer que en caso de disolución los bienes obtenidos se transmitirán a otra u otras organizaciones cuya inscripción en el SIRFOSC se encuentre vigente. El registro avala la situación legal de la organización y ofrece información a instancias federales y a la sociedad en general sobre la situación actual de las organizaciones.

⁸⁰ Entrevista realizada a Víctor Manuel Banda Monroy, México DF, el 25 de abril de 2013.

Víctor Manuel Banda Monroy, actual Director del SIRFOSEC, en entrevista comenta que actualmente hay 32 módulos del registro. En cada capital de cada entidad federativa hay un módulo en las oficinas de Sedesol. El registro no es exclusivo de las OSC, sino que se pueden inscribir IAP, ABP e IBP e incluso sociedades civiles bajo ciertas características como el que sean no lucrativas.⁸¹ Al respecto de éstas últimas figuras jurídicas, Víctor Manuel Banda informa que éstas requieren una revisión muy fuerte de sus actas en razón de que sean figuras sin fines de lucro. La actualización del registro corresponde a las organizaciones, puesto que éstas por ley tendrán que notificar cualquier modificación al registro en un periodo no mayor a 45 días hábiles. Sin embargo cuando le pregunté al director sobre la falta de actualización del recurso, él mismo destacó que hay un retraso en la actualización como consecuencia de que, desgraciadamente, muchas de las organizaciones desaparecen con el paso de los años. Incluso, él señala que muchas organizaciones tienen contacto una única vez con el registro y eso es en el momento de adquirir la clave.⁸²

Respecto a las obligaciones que implica contar con la CLUNI y estar dentro del registro, el director explica que, las organizaciones tienen que presentar un informe anual de lo que hayan obtenido con estímulos públicos federales. “Los recursos de gobierno federal son lo que nos importa que reporten, se les pide que reporten recursos de otros orígenes pero no con precisión y detalle”.⁸³ Víctor Manuel Banda describe la estructura del informe anual para las organizaciones. En la primera sección del informe se pregunta qué estímulos se recibieron y de quién, ahí se incluye una descripción del monto, la Secretaría que otorgó el recurso y a través de qué

⁸¹ Ibid.

⁸² Ibid.

⁸³ Ibid.

programa. Las organizaciones no están obligadas a anexar copia del convenio por el cual obtuvieron el recurso en este informe. Luego la organización indica para qué ámbito se utilizó el recurso. Las opciones son las que están en el artículo 5 de la LFOSC como asistencia social, apoyo a la alimentación popular, apoyo a poblaciones indígenas, etc., precisa el entrevistado. En otra sección las organizaciones informan sobre recursos de particulares, municipales, cuotas de recuperación o agencias internacionales. Esta información, recalca insistentemente, no se pide de forma tan específica pero se exige que la organización precise qué porcentaje representa del total de los recursos cada tipo de apoyo, incluyendo el federal. También se les pide que evalúen qué tanto les sirvió el recurso para los fines del proyecto a desarrollar.⁸⁴

La información que dan las organizaciones es bajo protesta de decir verdad, es decir no se verifica. Se entiende que la información que las organizaciones proporcionan es la verdad y se recibe de buena fe, afirma Víctor Manuel Banda. “El informe se llena en línea, todavía hay quién lo llena a maquina antigua o a mano, pero ya casi ninguna organización lo hace así. En 2005, casi 60% de los informes eran a mano o a maquina, ahora ya no. El informe se puede entregar por la [Firma Electrónica Avanzada] FIEL, se llena el informe y ya nada más la organización lo manda por vía electrónica. O bien lo llena, lo firma a mano y lo lleva al módulo más cercano. Esto soluciona el que algunas organizaciones que se encuentran a cuatro horas del módulo más cercano lo puedan mandar sin ningún problema”.⁸⁵

El informe no tiene ninguna parte descriptiva porque los campos abiertos, dice el director, no permiten la sistematización de la información. “La información de campos cerrados nos permite generar estadísticas que sí se pueden reportar. Hay

⁸⁴ Ibid.
⁸⁵ Ibid.

campos para reportar específicamente como dónde se llevó a cabo el proyecto, el tipo de beneficiario, si el proyecto es local o regional, en fin. Eso es información específica”.⁸⁶ Al respecto de este informe, Víctor Manuel Banda es preciso al afirmar que el registro no es un órgano fiscalizador, las organizaciones están obligada a dar la información a detalle que se le solicite a la autoridad competente, que en este caso es la que le otorga el recurso. La autoridad competente será la que determina si cumplió o no cumplió con el convenio. En este sentido, la remoción del CLUNI es una figura que existe, pero no está relacionada con la entrega o no de informes, sino con delitos como proselitismo o el incumplimiento ante una instancia que otorgó algún recurso.⁸⁷

Finalmente, el director comentó en entrevista que las organizaciones no reciben ninguna retroalimentación una vez que presentan el informe sino solamente un acuse de recibido y que la información no es cotejada con la dependencia que otorgó el recurso. El director concluyó que, en realidad, el registro también sirve en la práctica para que la organización visibilice sus recursos y sus acciones, para que se de a conocer. Más aún, él afirmó que si bien cada vez son más las que entregan informe, cada vez son más las que están inscritas por lo que la cifra se mantiene constante. En este sentido, el registro más que como un mecanismo de rendición de cuentas funciona como un mecanismo de transparencia y visibilidad. La rendición de cuentas se hace ante las instancias que otorgan el recurso en el caso de recursos públicos y ante el SAT en el caso de recursos privados.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ibid.

II. III Realidades de la rendición de cuentas en México

Ahora bien, respecto a la tercera pregunta de este capítulo que se refiere a cuál es la realidad de las organizaciones de la sociedad civil en México en materia de rendición de cuentas, hay realmente pocos estudios como éste que muestren el nivel de rendición de las organizaciones. Los datos existentes nos dicen, respecto al primer elemento de rendición de cuentas al Estado señalado en el subcapítulo anterior, que en el caso de México el número de donatarias autorizadas se ha incrementado con el paso del tiempo. En 1995 existían 1,426 donatarias autorizadas, en 2000 4,512, en 2005 5,430 y en 2010 6,643.⁸⁸ Según los últimos datos del SAT actualmente existen 7,320 organizaciones que cuentan con el carácter de donatarias autorizadas. Respecto a la rendición de cuentas los datos que resultan relevantes son en razón del número de esas organizaciones que anualmente no mantienen vigencia por falta de presentación del aviso anual donde declaran seguir cumpliendo con los requisitos y obligaciones fiscales para continuar con ese carácter. En 2007, 347 organizaciones no mantuvieron vigencia por falta de presentación del aviso anual, en 2008 562, en 2009 561, en 2010 460, en 2011 885 y en 2012 424.⁸⁹ Esto habla de muchas organizaciones sancionadas por una falta de cumplimiento del informe anual por parte del SAT.

Respecto al registro ante el SIRFOSEC, en 2005 2,958 organizaciones contaron con CLUNI, en 2006 4,402, en 2007 6,133, en 2008 8,436, en 2009 10,771 y en 2010 12,963.⁹⁰ Haciendo un comparativo de las cifras de organizaciones registradas como donatarias autorizadas y las que tienen Cluni, se puede ver que para 2007 el número

⁸⁸ Jorge V. Villalobos Grzybowick, *Ibid.*, 20.

⁸⁹ SAT, “Estadísticas” en Directorio de Donatarias Autorizadas del SAT, http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/donatarias/autorizadas/30_1635.html, Fuente consultada el 28 de abril de 2013

⁹⁰ *Ibid.*, 25

de organizaciones con el carácter de donatarias autorizadas y con CLUNI era muy similar y que a partir de entonces, el número de organizaciones civiles con CLUNI ha sobrepasado por casi el doble a las donatarias en el caso de 2010. Esto se debe en gran parte a que como se comentó anteriormente, el carácter de donataria es algo que se debe renovar anualmente mientras que la CLUNI es casi permanente. Respecto al informe anual ante el SIRFOOSC, según el Diagnóstico de *la situación de los actores sociales que promueven el desarrollo en 2009*, en 2005, 239 organizaciones no presentaron informe, en 2006, 522, en 2007 791 y en 2008 1,469. Lo anterior significa en datos comparados que “30% del universo del REGISTRO [SIRFOOSC] no presentó el informe de actividades correspondientes al año 2008”.⁹¹ Los datos anteriores pero esta vez acumulados muestran de mejor manera la falta de entrega de informes de las organizaciones. Para 2006, 761 organizaciones de la sociedad civil incumplían con la entrega de al menos un informe (2005 o 2006), en 2007 1,552 y en 2008 3,021.⁹² En entrevista con el director del SIRFOOSC, él mismo señala que el número de organizaciones que presentan su informe está en aumento pero que en proporción con el número de organizaciones inscritas, el porcentaje se mantiene constante a lo largo del tiempo.⁹³

Con relación al informe ante el SIRFOOSC hay que hacer una precisión puntual que vengo vislumbrando desde el marco legal de las organizaciones. El informe no busca ni logra ser un mecanismo de rendición de cuentas, sino más bien un mecanismo de transparencia. La rendición de cuentas en realidad en el ámbito de los recursos públicos se da directamente entre la organización de la sociedad civil y la dependencia que otorga el recurso. En palabras de Tapia y Robles, “el esquema de

⁹¹ Alfonso León Pérez e Israel Palma Cano, *Ibid.*, 16.

⁹² *Ibid.*, 17

⁹³ Entrevista a Víctor Manuel Banda Monroy, *Ibid.*

donataria autorizada y la figura de clave única –ambas creadas para la procuración de fondos privados y públicos respectivamente- aún requiere ser homologado ... pues su desarticulación ha generado ventanillas paralelas con trámites y requisitos similares prácticamente duplicados”.⁹⁴ Lo cierto es que si bien una ventanilla única podría eficientar la obtención de recursos y posiblemente la rendición de cuentas, el informe del SIRFOSEC por su estructura y por la competencia de la Secretaría Técnica que lo administra no tiene la misma competencia o fin que las declaraciones ante el SAT. Como se mencionó con anterioridad, el SIRFOSEC no tiene el carácter de fiscalizador a diferencia del SAT y por tanto se habla de mecanismos completamente diferentes y que difícilmente podrían ser empatados sin cambios importantes a la legislación.

Ahora bien, si lo que hay que analizar en materia de rendición de cuentas de recursos públicos son las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y las dependencias, lo que se debe estudiar son los convenios que se firman y las reglas de operación por las cuales se otorgan los recursos. De acuerdo con el Informe anual de Actividades de 2007, “sólo 41% de los recursos federales destinados a apoyos y estímulos dirigidos a las OSC a través de programas y acciones de fomento, [contaron] con reglas de operación. Al no tener las reglas claras es más probable que se [generaran] prácticas no deseables, poco transparentes y desiguales en los procesos de selección de los destinatarios de estos apoyos. Todo ello impide tener la certeza de que las OSC seleccionadas para obtener algún apoyo [sean] las más aptas para llevar a cabo el trabajo que se requiere y para lograr un uso eficiente de los recursos”.⁹⁵

Para comprender un poco cómo funcionan los convenios que firman las organizaciones realicé una entrevista con la directora de asuntos jurídicos de Indesol

⁹⁴ Mónica Tapia Álvarez, and Gisela Robles Aguilar. *Retos Institucionales del Marco Legal y Financiamiento a las Organizaciones de la Sociedad Civil*, (México: Alternativas y Capacidades A.C., 2006) en Lorena Cortés et al., *Ibid.*, 21.

⁹⁵ Alfonso León Pérez e Israel Palma Cano, *Ibid.*, 3.

para hablar de los convenios de coinversión social. En palabras de María del Carmen Robledo Álvarez, “en el programa de coinversión social, para aquellas organizaciones que resultan elegidas y apoyadas, se suscribe un convenio de concertación. El día que ellos suscriben el convenio se hace una sesión especial en donde se les dice algunos aspectos de la evaluación. Se les explica y se les da por escrito cómo deben preparar sus materiales probatorios”.⁹⁶ Según la repartición de los recursos, se hace una entrega parcial y final de los recursos o sólo una final. Es hasta el 2013, que se pondrá en práctica la particularidad de que en el caso de las organizaciones que deben entregar reporte parcial, si alguna organización no entrega el reporte parcial, no recibirá una segunda parte del recurso. Los reportes parciales y finales tienen un formato establecido y la organización entrega copia de los comprobantes fiscales con los cuales gastó el recurso esto, independientemente de que no sea material probatorio convenido.

“Se hace una revisión de estos informes parciales y finales y el programa de Coinversión Social se auxilia de la Dirección de Control y Finanzas del Instituto para hacer la comprobación fiscal. Las organizaciones que pueden participar para el siguiente año son aquellas que si se les otorgó un recurso el año anterior hayan entregado su reporte final a tiempo y completo. Si el área de evaluación detecta algún incumplimiento en el informe porque las acciones no corresponden a la meta o al material probatorio, no se deja ver que efectivamente se haya hecho la actividad, se le hace un requerimiento de información”.⁹⁷

Al respecto de los comprobantes, afirma María del Carmen Robledo, sí existe un problema con los comprobantes. “Nosotros tenemos un elemento que se llama aval municipal que funciona cuando los proyectos se encuentran en la sierra y las

⁹⁶ Entrevista realizada a María del Carmen Robledo Álvarez, México DF a 29 de abril de 2013

⁹⁷ Ibid.

organizaciones no pueden recibir comprobantes allá. Antes era de 25%, ahora ya bajó y es de 15%. Es una autoridad municipal que avala más que el gasto la actividad realizada. Tiene restricciones, las organizaciones pueden decirte que llevaron a cabo una actividad y que la comida que se les dio a los participantes fue hecha por una señora y no tiene facturas. Los casos excepcionales del aval municipal tienen que ver con el lugar donde se lleva a cabo el proyecto y el tipo de gasto. No hay una lista de municipios donde se permita el aval municipal porque dejamos muy abierta la posibilidad de que la organización proponga los lugares de incidencia”.⁹⁸

Para la directora, el número de organizaciones a las cuales se les pide el reintegro de recursos desafortunadamente ha aumentado, porque éstos se nos presentan como presuntamente apócrifos. “Nosotros vaciamos los comprobantes en el SICOFI del SAT con el número de RFC y el número comprobante y ahí nos arroja presuntamente apócrifo. Cuando hay la posibilidad, se habla directamente al proveedor y lo cotejamos”.⁹⁹ “No es un porcentaje significativo el número de organizaciones a las cuales se les pide la devolución de recursos, porque nosotros apoyamos a nivel central, el año pasado, a 900 organizaciones y yo creo que si hablo de 18 organizaciones es mucho, por debajo de 2%. Pero lo que sí es que hemos notado que ha aumentado. El programa de coinversión es un programa súper auditado. Un solo proyecto podría tener más de 800 facturas”.¹⁰⁰

Si bien en el informe que se presenta ante el SIRFOC no se recibe retroalimentación, el informe que se entrega al menos a este programa sí. “Desde hace 3 años que se hace retroalimentación de los reportes parciales. Anteriormente se hacia

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Ibid.

personalmente y con cita, pero la verdad de las cosas es que se apoyan tantos proyectos y es poco el personal que no te da el tiempo para hacer la retroalimentación con cita. Ahora se recibe, se hace la revisión y se le hacen los comentarios correspondientes”.¹⁰¹

En caso de que se determine que la organización deba regresar el dinero, Indesol le da un plazo de 5 días a la organización para que se comunique. La devolución se hace por línea de captura y ésta establece el plazo en el que se debe regresar el dinero. Si las organizaciones no pagan en ese plazo, la organización queda en insuficiente y no pueden participar al otro año en la convocatoria. Esas organizaciones, además, se incorporan a la base de actores impedidos para participar en el programa de coinversión. Las reglas de operación prevén integrar un comité técnico administrativo que revisa las organizaciones insuficientes y las acciones de seguimiento y la Auditoría Superior de la Nación puede auditar a las organizaciones que recibieron recursos en el pasado, ya que en las reglas de operación se prevé que los proyectos queden funcionando durante cinco años.¹⁰² “Si bien Sedesol no tiene un órgano de control, puede determinar hacer auditorías, pero hace mucho que no las hace porque los órganos internos de control se fueron reintegrando hacia el interior de la función pública. Se volvieron como un área de recomendación u órgano asesor, dejándole la mayor parte de las auditorías a la Auditoría Superior de la Nación”.¹⁰³

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Ibid.

Finalmente, la directora aclara que existe una comunicación informal sobre el actuar de las organizaciones, puesto que “las reglas de operaciones prevén que una organización no puede recibir recursos si está en la lista de actores impedidos para participar o si algún otro programa le avisa del incumplimiento de alguna organización. También el Indesol sube en el registro federal de organizaciones, hay un micrositio para dependencias gubernamentales federales, ahí sólo entran los responsables de los programas, las organizaciones exitosas y organizaciones que hayan tenido problemas. El micrositio comenzó el año pasado y tampoco tiene la labor de estigmatizar a las organizaciones”.¹⁰⁴

Con relación específicamente a los convenios que se firman como el de coinversión social, Lorena Cortés afirma que “la transparencia de los convenios es muy mala. Se supone que deberían estar subidos en el portal de transparencia del gobierno. Para eso hay dos portales de transparencia, uno es de las organizaciones de la sociedad civil y no es obligatorio es voluntario y es el del SAT. En el primero, tu voluntariamente puedes subir tu convenio a ese portal, pero el otro es el del gobierno. Hay un portal de transparencia de gobierno de acuerdo al IFAI en el que todas las organizaciones que dan recursos deberían de subir su convenio a este portal de obligaciones. Deberían informar por parte de qué programa, qué organización, la CLUNI y la liga del convenio”.¹⁰⁵ Sin embargo, la realidad es que la información provista en ambos portales es incompleta y de mala calidad. En realidad, la falta de reglas de operación y transparencia de los convenios que se firman entre instancias públicas y las OSC dificulta no sólo el que todas las organizaciones puedan adquirir recursos, sino también la visibilidad de la rendición de cuentas de las organizaciones

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Entrevista realizada a Lorena Cortés, México DF a 23 de abril de 2013.

sobre ese dinero otorgado. Difícilmente la ciudadanía puede conocer cómo es que las organizaciones fueron seleccionadas para recibir determinado recurso público, en qué será utilizado el recurso y los logros que se obtuvieron con el mismo.

Ahora bien, respecto a los mecanismos de rendición de cuentas no estatales, hay mucho que decir para el caso mexicano. En general éstos pueden dividirse entre los procesos de certificación sobre el uso correcto de los recursos, niveles de institucionalidad, eficiencia, etc. y los que implican bases de datos para la visualización de la organización y de su actuar. Ambos tipos de mecanismo son de completa autorregulación, realmente son muy poco usados por las organizaciones y se vienen desarrollando de unos años a la fecha.

El proceso de certificación más antiguo es el que corresponde al programa de institucionalidad y transparencia del Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) quienes se han dado a la tarea de distinguir a las organizaciones de la sociedad civil a través de una certificación de las mismas con el fin de ofrecer estándares con las cuales evaluar a las organizaciones y en gran parte para orientar a los donantes sobre cuáles organizaciones cuentan con algunos indicadores mínimos de institucionalización. CEMEFI divide en primer lugar a las organizaciones a las que se encuentran en proceso de institucionalización, las institucionalizadas y las consolidadas y es así como provee un indicador sobre si determinada organización rinde cuentas o no. Las organizaciones en proceso de institucionalización para CEMEFI son aquellas sin estatutos, acta constitutiva y por tanto sin personalidad jurídica; sin misión y visión; con líneas de acción generales y sin una jerarquización; sin plan de trabajo establecido; con objetivos y metas no muy bien definidos; con una dirigencia establecida en el director-fundador y sin rotación del cargo; sin una estructura organizativa clara en donde estén definidas las funciones del personal y una

distribución equitativa del trabajo; sin un financiamiento organizado; dependen de recursos externos por lo que dedican una parte importante de su tiempo a la búsqueda de apoyos; no cuentan con un personal fijo ni especializado en la procuración de recursos; por lo general trabajan de manera aislada con poca interacción con organismos del mismo campo, no cuentan con domicilio estable y tienen menos de dos años. Las instituciones en proceso de institucionalización se caracterizan en materia de rendición de cuentas porque no llevan registros parciales de sus actividades sin un orden claro; no están registradas ante la Secretaría de Hacienda como donatarias autorizadas; no elaboran informes sistemáticos sobre sus actividades y, si lo hacen, los destinatarios son los patrocinadores y el personal directivo y operativo.

Las organizaciones que se reconocen por el CEMEFI como institucionalizadas cuentan, por el contrario, con estatutos y acta constitutiva ante notario público pero llevan seguimiento poco sistemático de su actualización legal; tienen establecida por escrito la misión y visión e intentan conducirse en esa línea; tienen definidas y jerarquizadas sus grandes acciones; tienen objetivos y metas dentro de una planeación; se orientan con base en objetivos y metas; la dirigencia está formalmente establecida con reglas claras de rotación y plazos, no obstante puede haber casos de largos períodos en representación; cuentan con una estructura organizativa definida con fundaciones claramente establecidas con base al perfil del puesto; cuentan con registros y una sistematización de su práctica institucional; están registradas como donatarias ante la Secretaría de Hacienda; cuentan con recursos propios y externos; disponen de un cuerpo especializado en la procuración de fondos y material de difusión; cuentan con personal de la base; cuentan con un directorio y relaciones estrechas con organismos afines, promueven el acercamiento y la elaboración de

proyectos interinstitucionales; son conocidas a nivel local y regional y cuentan con un domicilio registrado y establecido; tienen entre 3 y 6 años de temporalidad. Estas segundas organizaciones hacen evaluaciones periódicas pero por lo general no disponen de indicadores de medición de impacto; elaboran informes anuales de sus actividades dirigidos a los patrocinadores, los miembros de la organización y los beneficiados y sólo algunas organizaciones incluyen informes a las instituciones con quienes se relacionan.

Finalmente las organizaciones consolidadas cuentan con estatutos y acta constitutiva ante notario, llevan seguimiento sistemático de su actualización legal; tienen establecido por escrito su misión y su visión; tienen definidas y jerarquizadas sus líneas de acción; tienen objetivos y metas dentro de una planeación a corto, mediano y largo plazo; las metas orientan las acciones y cuentan con sistemas de evaluación con indicadores de medición de impactos; la dirigencia está formalmente establecida con reglas claras de rotación y plazos; cuentan con estructura organizativa definida con funciones claramente establecidas con base en el perfil del puesto; hay retroalimentación con otras instituciones; cuentan con recursos propios y externos; disponen de un cuerpo especializado en la procuración de fondos y material de difusión; cuentan con personal de base y políticas de capacitación; poseen un fondo de reserva para imprevistos y tienen proyecciones a mediano y largo plazo cuentan con un directorio y relaciones estrechas con organismos afines y con instituciones públicas; promueven el acercamiento y la elaboración de proyectos interinstitucionales; pueden formar parte de una o varias redes; son conocidas a nivel internacional y nacional; cuentan con un domicilio registrado y establecido y tienen más de 6 años. Las organizaciones institucionalizadas cuentan con registros y una sistematización de su práctica institucional; están registradas como donatarias ante la

SHCP; elaboran sistemáticamente informes de sus actividades y los hacen de conocimiento público; cuentan con una política de difusión de sus actividades.

Bajo esta distinción CEMEFI otorga el distintivo de institucionalidad básico, medio y óptimo. Para adquirir el indicador básico, las organizaciones deben contar con acta constitutiva registrada ante Notario Público, autorización de la Secretaría de Hacienda como donataria autorizada, tener misión, visión y objetivos, un domicilio y teléfono verificables y un informe anual de actividades y estados financieros. Para adquirir el carácter de institucionalidad medio, además de los indicadores anteriores deberás tener un consejo directivo o patronato voluntario cuyos miembros sean distintos al equipo profesional, personal profesional contratado en nómina y voluntarios trabajando en los programas. Finalmente para adquirir el distintivo de institucionalidad óptimo se requieren más de tres años de operación y más de tres fuentes distintas de ingresos. Una vez que una organización obtiene el distintivo, no hay necesidad de renovarlo.

En 2004, año en el que los indicadores de Institucionalidad y Transparencia comenzaron, sólo 12 organizaciones se certificaron, en 2005 se llegó a 17, en 2006 a 51, en 2007 a 125, en 2008 a 153, en 2009 a 227 y en 2010 a 386.¹⁰⁶ En palabras de Lorena Cortés, directora de investigación de Cemefi, el programa tiene un costo de tres mil pesos y si bien es de los más consolidados en México no ha despegado como se quisiera, pues un pequeño porcentaje de las organizaciones existentes se certifican a través de éste. Para ella la certificación permite que la rendición de cuentas y las buenas prácticas de una organización se traduzcan en la distinción de otras organizaciones y en la obtención de recursos. Según Lorena Cortés en México sólo hay 283 OSC que otorgan apoyo económico a otras organizaciones y 26 empresas con

¹⁰⁶ Jorge V. Villalobos et al., Ibid.,41.

31 programas que otorgan donativos. La obtención de recursos de las organizaciones se dificulta aún más si los datos de los donantes son difíciles de obtener y las organizaciones por no tener un buen mecanismo de recaudación de fondos tocan puertas de donantes que no tienen por ejemplo previsto donar a determinadas causas. Es decir, la falta de donantes y la mala recaudación de fondos que agota a los donantes hace que en México muy pocas organizaciones sean apoyadas. En este sentido, el proceso de certificación pone en contacto a organizaciones con buenas prácticas con posibles donantes.¹⁰⁷

Otro ejemplo de certificación es el que hace la Fundación del Empresariado Chihuahuense (FECHAC) quien también elabora indicadores de institucionalidad. Estos indicadores igualmente señalan una relación entre el nivel de institucionalidad y la rendición de cuentas. Una organización con un nivel alto de institucionalidad según esta organización es aquella en la que existe un marco legal y órganos de gobierno definidos; conoce sus fortalezas y debilidades; sus actividades se encuentran debidamente definidas y orientadas a la comunidad; existe una administración eficiente tanto de los recursos financieros y humanos, es decir, cuenta con registros contables, estados financieros, presupuestos anuales y organigramas; existe una comunicación activa de las actividades que realiza la organización; hay mecanismos que permiten interactuar a la organización con distintos actores sociales; la procuración de recursos asegura la sostenibilidad de la organización; existen diferentes fuentes de financiamiento; hay medidas concretas para el ahorro de costos y el incremento de la eficiencia de los recursos y cuentan con transparencia en el manejo de los recursos.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Entrevista realizada a Lorena Cortés, Ibid.

¹⁰⁸ Alfonso León Pérez e Israel Palma Cano, Ibid., 6-8.

En palabras de Lorena Cortés hay otros ejemplos de certificación nacionales e internacionales que, al igual que el de Cemefi y Fechac, buscan distinguir o reconocer a las organizaciones. Global Reporting Initiative (GRI) es una organización internacional que ha desarrollado mecanismos para generar reportes que ayuden a medir y dimensionar el avance en las metas y las acciones de las organizaciones para llevar cambios en sus prácticas. “La mayoría de las personas piensa que el GRI es sólo para empresas pero eso es falso. Hay un mecanismo para organizaciones y éste es un sello a escala internacional”.¹⁰⁹ Otro esquema es el del “distintivo de INGO, que se desarrolló en Europa, lo desarrolló el Berlin Society Center y las organizaciones deben presentar un reporte anual en apego a principios de rendición y transparencia. Es una lista de principios en los cuales organizaciones internacionales como OXFAM, Save the Children, etc se suman y reportan sus acciones”.¹¹⁰

Asimismo, desde México está Construyendo Organizaciones Civiles Transparentes (Confío) y Filantropía. La primera es una OSC que tiene por objeto la promoción de la transparencia de las OSC. Confío nace en 2010 y realiza análisis de las organizaciones en relación con la transparencia y buenas prácticas de gestión en función de 9 parámetros llamados principios de transparencia y buenas prácticas relacionadas con la transparencia y la rendición de cuentas: funcionamiento y regulación del órgano de gobierno, claridad y divulgación de la misión, planeación y seguimiento de las actividades, comunicación e imagen fiel en la información, transparencia en el financiamiento, pluralidad en el financiamiento, control en la utilización de fondos, presentación de las cuentas y cumplimiento de las obligaciones legales y promoción del voluntariado. Estos nueve parámetros se encuentran a su vez

¹⁰⁹ Entrevista realizada a Lorena Cortés, Ibid.

¹¹⁰ Ibid.

divididos en 36 subprincipios. Cada organización que forma parte de Confío de forma voluntaria recibe un análisis de los parámetros en un informe que muestra el grado de cumplimiento. El análisis de Confío es totalmente gratuito.

La segunda, Filantropía hace un diagnóstico del nivel de desarrollo institucional de la organización en cuatro áreas: gobierno y estrategia, fondeo, administración y operación y programas. Filantropía organizó toda una estructura de organizaciones a través de cuatro variables que miden el impacto social; eficacia, eficiencia, alcance y retorno social sobre la inversión. El análisis es mucho más profundo y más costoso que el que hace el Cemefi en el caso de Filantropía.¹¹¹

Con relación a los mecanismos de bases de datos que permitan la visibilidad del actuar de las organizaciones está Fondos a la Vista. Este mecanismo corresponde a un portal electrónico mexicano desde la sociedad civil que nace a principios de 2013 con la intención de que las organizaciones de forma voluntaria ofrezcan de forma transparente y accesible información institucional y financiera al público. Otro mecanismo similar es el de Rendir Cuentas, un esquema latinoamericano que básicamente es un portal en donde se comparten consejo de mejores prácticas. Este último lo elabora una organización uruguaya, pero la entrada es por invitación y no genera certificación o revisión de las organizaciones.¹¹²

Según Alberto Hernández Baqueiro, no es nada fácil poner en práctica la autorregulación. “[L]os sistemas de auto-regulación y rendición de cuentas de adscripción voluntaria requieren respaldo en la cultura y las costumbres, una cierta madurez institucional. Para García, por ejemplo, la sociedad tendría que seguir las

¹¹¹ Entrevista realizada a Lorena Cortés, Ibid.

¹¹² Ibid

reglas del estado de derecho e incorporar un compromiso de responsabilidad social, de manera más o menos espontánea”.¹¹³ Para Lorena Cortés estos esquemas de rendición de cuentas de autorregulación funcionan por su horizontalidad. En términos de Ciencia Política podrían funcionar a manera de checks and balances, afirma. “Uno de los problemas es que las organizaciones están muy peleadas con lo que les pide el gobierno. No toma en cuenta realmente lo que quiere la organización o lo que necesita, no toma en cuenta el espíritu de las organizaciones. Todo es cuantitativo, todo son resultados, todo es fiscal y jamás hay un mecanismo, no sé si humano, sea la palabra. La autorregulación es mucho más fácil y acompañada, su carácter voluntario modifica completamente a la rendición”.¹¹⁴

II. IV Determinantes de la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil

Finalmente respecto a la última pregunta de este capítulo que es ¿cuáles son los determinantes de la rendición de cuentas de las organizaciones civiles según la literatura?, precederé atendiendo las distintas variables a considerar en esta investigación en los siguientes dos capítulos. En primer lugar, el marco legal expuesto sobre las OSC descrito nos permite observar que la posible rendición de cuentas de las organizaciones se hace en razón de la sujeción a mecanismos legales y normas. Como he expuesto, no todas las organizaciones se encuentran sujetos a los mismos mecanismos legales. Cada organización, en función del nivel de institucionalidad que

¹¹³ García y C. Cobos, “Entre la virtud y la incongruencia. Rendición de cuentas y transparencia en las organizaciones de la sociedad civil”, en A. Monsivais (compilador), *Políticas de transparencia: ciudadana y rendición de cuentas* (México: Ifai-Cemefi, 2005) en Alberto Hernández Baqueiro, *Transparencia en Organizaciones sin fines de lucro*, Ibid.,18.

¹¹⁴ Ibid.

desea y el tipo de apoyo, público o privado, establece su marco legal. Por un lado, si los recursos de la organización son públicos, las organizaciones deberán presentar un informe anual ante dicha dependencia y ante el SIRFOOSC; por otro, si los recursos son privados y deducibles de impuestos, las organizaciones deberán contar con el permiso de la Secretaría de Hacienda y acreditarse anualmente como donatarias autorizadas mediante informes fiscales. Tanto las organizaciones que reciben recursos públicos, cuanto las que reciben recursos como donativos deducibles de impuestos están obligadas a rendir cuentas, sin embargo la calidad de la rendición es completamente distinta. El informe que las organizaciones deben elaborar para la Secretaría de Hacienda resulta mucho más estricto que el que se elabora para el SIRFOOSC; las sanciones en caso de incumplimiento en el primer caso implican la remoción del carácter de donatarias, mientras que en el segundo caso implica sólo el que se les ponga en evidencia en el registro hacia la ciudadanía y posibles donatarios. La página de internet del SIRFOOSC otorga un status a las organizaciones según si el informe anual fue presentado a tiempo, de forma extemporánea o no presentado. Por su parte la calidad de la rendición de cuentas que cada organización establece con la Secretaría o Instituto que otorga el recurso público dependerá de las reglas de operación y el convenio que se haya firmado.

Lo anterior nos lleva a una segunda limitante de la rendición de las organizaciones que es el origen de los recursos. El resto de las organizaciones que no reciben los recursos de programas públicos o de donativos para deducir, no deben legalmente cumplir ante alguna instancia pública lo que significa que su rendición es voluntaria, por mecanismos de autorregulación o directamente con el donante. Al respecto, Peter J. Spiro identifica que en realidad la competencia por los recursos para las organizaciones de la sociedad civil reduce esa voluntariedad y fomenta al menos

un tipo de rendición interna y hacia los donantes. Para Spiro, los donantes de la sociedad civil tienen tan bajos costos de salida en cualquier latitud que las organizaciones están obligadas a profesionalizarse y a competir unas con otras. En otras palabras, las donaciones son tan volátiles que la falta de rendición o transparencia y cualquier escándalo o confrontación pública en los medios puede reducir la confianza hacia la organización y por tanto eliminar gran parte de los recursos. “Unlike citizens vis à vis states, the costs of exit for members of NGOs are relative low. No NGO (at least defined as an advocacy group) has a monopoly in any particular issue context. Assuming some basic level of monitoring, now often facilitated by the mainstream media, one can simply let a membership lapse in the wake of a disagreement with a NGO’s policy or tactics, and turn those dollars or other forms of commitment over to another group instead”.¹¹⁵

En realidad Peter J. Spiro piensa en los costos de salida de los donantes inspirados en Hirschman. Para Hirschman en las empresas y en los organismos (asociaciones voluntarias, uniones comerciales o partidos políticos), los clientes o miembros de dichos organismos, ante deterioros por causas no especificadas, tienen dos opciones: la salida y la voz. La salida se refiere a cómo los clientes o miembros, ante el deterioro de la actuación de las empresas u organismos o ante el deterioro absoluto o comparativo de la calidad del producto o servicio proveído, ven como solución el dejar de comprar el producto o abandonar al organismo. La voz se refiere a la protesta de los clientes o miembros por revertir la situación actual.¹¹⁶

A pesar de que algunas organizaciones se han vuelto referentes claros en algunos temas como Amnistía Internacional o Green Peace es claro que éstas

¹¹⁵ Peter J. Spiro, “Accounting for NGOs”, *Chicago Journal of International Law*, 3, 161 (2002), 163-4.

¹¹⁶ Albert O. Hirschman, *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas organizaciones y Estados* (México: FCE, 1977), 13-4.

organizaciones deben cuidar en todo momento mantener no sólo su legitimidad a los ojos del mundo, sino también a sus donantes y esto es a través de la rendición hacia sus donantes y acciones. Más aún, fundaciones privadas en su mayoría de los casos solicitan a las organizaciones reportes sobre las acciones y los montos utilizados ante el otorgamiento de recursos. La rendición hacia esas fundaciones está asegurada por la iteración de la relación. Las organizaciones saben que si desean solicitar recursos en años posteriores deberán de haber rendido cuentas en la actualidad o haber cumplido ante los contratos que en muchos de los casos las fundaciones o donantes les imponen. Los montos de los recursos facilitan la iteración o la incentivan, pues entre más cuantiosa sea la cantidad del recurso y mayor sea la proporción que éste represente de los ingresos totales de la organización, mayores serán los incentivos de la organización de mantener dicha relación.

Mecanismos de teoría de juegos como el anterior fomentan mucho más la rendición que la simple voluntariedad como lo muestra el Pronunciamiento de las Organizaciones, un esfuerzo desde la sociedad civil por alcanzar mejores niveles de rendición. El 28 de junio de 2005, 20 organizaciones suscribieron el Pronunciamiento de Organizaciones de la Sociedad Civil en torno a la Transparencia Interna y la Rendición de Cuentas: Congruencia entre Valores y Acciones. En dicho pronunciamiento las organizaciones suscritas reconocieron la importancia de la rendición, el acceso a la información como pilar democrático, la congruencia entre valores y acciones como fuente de legitimidad y se comprometieron a publicar vía internet o material informativo (escrito) los datos generales de la institución, sus actividades, servicios proyectos, objetivos, estatutos, mecanismos de toma de decisiones, informes anuales, evaluaciones, declaraciones fiscales, fuentes y montos de financiamiento. Dentro de los compromisos también se encontraron el mantener en

orden la memoria institucional y los archivos administrativos contables, realizar auditorías financieras y administrativas periódicas e impulsar el debate hacia una reforma fiscal que contemple la simplificación y armonización de los procedimientos a nivel nacional.

El pronunciamiento de las organizaciones giró en torno de la congruencia entre valores y acciones y la ética como elemento central de su actuar con el fin de obtener la legitimidad necesaria para identificarse como actores públicos que incidan en decisiones de interés colectivo. Rescatando las palabras sobre cómo se realizó dicho pronunciamiento, Jesús Robles Maloof, miembro de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, dijo en su momento que se trabajó a través de mesas de trabajo las cuales se orientaron por un sistema de rendición de cuentas concéntrico, en el que las organizaciones empezaran por rendir cuentas al interior de las mismas para luego hacerlo a los donantes, a la ciudadanía en general, a asociaciones civiles pares y, por qué no, también al gobierno. El pronunciamiento, dijo Robles Maloof, también estableció estándares mínimos acordados en donde primero se tendría que llegar a informes anuales con misión, visión, objeto, indicadores y fuentes de financiamiento, planes estratégicos, evaluaciones, balances contables y luego mecanismos de evaluación externa como auditorías externas siempre y cuando hubiera un financiamiento para ello.¹¹⁷

Por su parte, Angel Kuri, Michael Layton y César Reyes evaluaron 20 de las organizaciones firmantes del pronunciamiento y cinco más de la lista de donatarias autorizadas a manera de control, en relación con si éstas habían mejorado su nivel de rendición de cuentas. De forma específica los autores evaluaron si las organizaciones cumplían con lo establecido en el pronunciamiento: la publicación de determinada

¹¹⁷ IFAI, *Semana nacional de transparencia 2005* (México: IFAI, 2005), 146-149.

información referente a la institución en su página de internet, la conservación y procuración de archivos administrativos y contables y el sometimiento a auditorías financieras y administrativas. La investigación concluyó que en general la mayoría de las organizaciones cumplen con la publicación de información de la organización en su página de internet, aunque de forma incompleta y sin diferencia significativa entre las asociaciones que sí firmaron el pronunciamiento y las que no; que 92% de las organizaciones que firmaron el pronunciamiento no cuentan con la información financiera correspondiente, en orden y visible sin diferencia significativa entre las organizaciones que firmaron y las que no; y que sólo 28% de las organizaciones lograron un cumplimiento satisfactorio en razón de la transparencia de sus acciones y evaluaciones, otra vez sin ninguna diferencia entre las que firmaron el pronunciamiento y las que no. Los hallazgos de la investigación son relevantes puesto que señalan que la voluntariedad en la rendición de cuentas es sólo una pequeña determinante de si las organizaciones rinden o no y sobretodo de la calidad de la rendición.¹¹⁸ Al respecto, yo preciso que no es que los pronunciamientos resulten absurdos en todos los temas, sino que en materia de rendición de cuentas la obligatoriedad tienen un peso importante. Más adelante, en los resultados de la encuesta de esta investigación, muestro cómo las propias organizaciones afirman que en su mayoría rinden cuentas porque éstas son obligatorias y no por una voluntariedad al rendir.

Un tercer elemento que limita en la realidad la rendición de cuentas de las organizaciones en México es su tamaño y estructura de la organización. No todas las organizaciones de la sociedad civil son lo mismo, éstas varían en razón de su estatus

¹¹⁸ Angel Kuri, Michael Layton y César Reyes, “Transparencia y rendición de cuentas al interior de las OSC”, *Proyecto sobre Filantropía y Sociedad Civil*, ITAM (2006) en <http://www.filantropia.itam.mx/docs/nuevos%20documentos%20JUN10/Presentaciones%20en%20pdf/ITAMTRCOSC.pdf>, 1-18.

legal, número de miembros, presupuesto, profesionalismo, conexión con el exterior y tema. Spair y Dail argumentan en torno a la rendición de cuentas que estas diferencias no permiten hablar de ellas como una categoría. Sus diferencias son tales que sujetarlas a los mismos mecanismos resulta imposible. Las OSC no deben ser divididas respecto a una sola característica, por ejemplo el tema, pues dos organizaciones que trabajen el tema de reforestación pueden tener acciones e impactos muy distintos.

Más aún, de estas diferencias entre organizaciones emana la capacidad para rendir cuentas. Repetidas son las voces desde la sociedad civil, de que si bien algunas organizaciones cuentan con el personal y los recursos para rendir, otras no. La rendición de cuentas implica gastos y personal que no todas las organizaciones pueden enfrentar. Utilizar los recursos para rendir cuentas supone, en muchos de los casos, descuidar un uso más provechoso de la organización para hacer cumplir las acciones de la organización. En estudios como los de Scott y Donaldson se reitera que el tamaño de la organización está asociado con el grado de formalización y complejidad de sus componentes. A medida que el tamaño aumenta, la formalización se incrementa, lo que permite no sólo el logro de objetivos de la propia organización, sino también la posibilidad de rendir cuentas.¹¹⁹ Scott incluso resaltó que si bien el tamaño no importa en el grado de profesionalización de las empresas, sí es relevante en el caso de las organizaciones de la sociedad civil.¹²⁰ Para Gordon, las organizaciones más pequeñas carecen de una estructura organizativa en la que las funciones se encuentren diferenciadas, una división del trabajo entre el voluntario y el

¹¹⁹ Richard W. Scott, *Organizations. Rational, Natural, and Open Systems* (Prentice Hall, 2003), passim y Lex Donaldson, "The normal science of structural contingency theory", 1997, passim en Stewart Clegg, Cynthia Hardy y Walter R. Nord (coords.), *Handbook of Organization Studies* (Londres: Sage Publications).

¹²⁰ Richard W. Scott, *Ibid.*, passim.

no voluntario, poco personal profesional contratado, pocos elementos formales de coordinación y sobretodo mecanismos de rendición de cuentas.¹²¹

Sedesol en su diagnóstico de la situación de los actores sociales que promueven el desarrollo social de 2009 identifica que una de las debilidades más relevantes de los actores sociales es la limitada capacidad institucional para trabajar y hacer frente a sus objetivos y tareas. “Los factores que generan esta situación son de tipo material, de capacidades económicas y de recursos humanos y entre ellos se destacan: ausencia de inmueble o establecimiento fijo, una mínima o nula infraestructura operativa, una estructura organizativa con objetos sociales difusos, una estructura organizativa con objetos sociales difusos, inestabilidad financiera y jurídica; limitada capacidad en la procuración de recursos y personal poco profesionalizado”.¹²²

Finalmente con respecto a la rendición de cuentas y las redes, Paul Wapner en “Introductory Essay paradise Lost? NGOs and Global accountability”¹²³ desarrolla la importancia de lo global de la rendición de cuentas de las organizaciones civiles. Para el autor, las organizaciones de la sociedad civil presentan un grave problema referente a la legitimidad y la rendición de cuentas. El que los miembros de estas organizaciones no sean elegidos democráticamente, que en la práctica resulten voceros de la sociedad y que además en algunos casos sean vistas como aquellas en las que se deposita el interés global público, son problemas que trascienden latitudes.¹²⁴ Keneth Anderson añade en varios de sus textos como crítica al término sociedad civil global, que las OSC presentan un problema mayor que es su carácter no

¹²¹ Sara Gordon Rapoport, *Ibid.*, 208.

¹²² Alfonso León Pérez e Israel Palma Cano, *Ibid.*, 5.

¹²³ Paul Wapner, “Introductory Essay: Paradise Lost? NGOs and Global Accountability”, *Chicago Journal of International Law*, 3, 155 (2002).

¹²⁴ Al respecto, resulta indispensable señalar que en algunas instituciones como Amnistía Internacional y Sierra Club los liderazgos son elegidos democráticamente por sus miembros. Los líderes elegidos están sujetos además a rendir cuentas y ofrecer respuestas a sus miembros. Peter J. Spiro, *Ibid*, 163.

democrático. “It is no exaggeration to regard the International NGOs ... as not merely undemocratic, but as profoundly antidemocratic”.¹²⁵ Peter J. Spiro reflexiona que lo que se observa en el plano internacional son organizaciones que han logrado participar en instituciones en Ginebra y desafiar a burócratas de instancias internacionales, representando no otra cosa que a ellos mismos.¹²⁶

En palabras de Wapner, una organización de la sociedad civil lo único que requiere es un fax y acceso a internet y con ello puede surgir y comenzar una actividad política por sí misma que, en muchos de los casos, trasciende fronteras. Si bien esta afirmación es bastante reduccionista y por tanto debatible, el punto del autor es claro: las organizaciones, como los estados, deben de requerir de la percepción pública para existir, de la legitimidad de órganos internacionales y del reconocimiento internacional por parte de sus pares con el fin de que se favorezca la rendición de cuentas. Es decir, deben de requerir de lo externo en aras de mejorar la rendición de cuentas. La afirmación anterior debe ser debatida y reflexionada con precaución. Por un lado dice el autor, cómo hacer que las organizaciones atiendan al interés público siendo éste tan diverso y sin que sus objetivos y misiones se perviertan por el interés de la colectividad y por otro, cómo delimitar su independencia frente a la necesidad del reconocimiento de otras instancias.

Wapner para contestarse la pregunta anterior presta interés en el tema de las redes internacionales como un mecanismo que permite a las organizaciones aumentar su rendición. El que las organizaciones estén sujetas a redes internacionales les obliga a ser responsables ante un público internacional, les obliga a ser democráticas, pues

¹²⁵ Keneth Anderson, “The limits of Pragmatism in American Foreign Policy: Unsolicited Advice to the Bush Administration on Relations with International Non governmental Organizations”, *Chicago Journal of International Law* 2, 371, 383 (2001) en Paul Wapner, “Introductory Essay: Paradise Lost?”, 157-158.

¹²⁶ Peter J. Spiro, *Ibid.*, 162.

deben en todos los casos escuchar a otros sabiendo que en caso contrario peligra su supervivencia. “As Margaret Keck and Kathryn Sikkink make clear, partnerships and networking are the lifeblood of successful, transnacional NGOs”.¹²⁷ Las redes no sólo aumentan su capacidad como instituciones, sino que implican coordinación, cooperación y en última instancia compromiso.

Las redes, por ejemplo, obligan a la organización en lo particular a ser más transparente y a tener una mejor rendición de cuentas. Es decir pertenecer a redes internacionales obliga a las organizaciones a tener una mejor rendición de cuentas en comparación con organizaciones que no se encuentran inscritos a dichas redes. Este elemento es importante mencionarlo porque no implica solamente una rendición con el exterior, sino que estar sujetos a redes internacionales mejora, según la literatura, la rendición al interior del país.

Al respecto de los beneficios de estas redes Martin Barber y Cameron Bowie identifican para el caso de Malawi las desventajas de las OSC internacionales para el desarrollo del país. Para los autores las redes de organizaciones internacionales como Humanitarian Accountability Partnership International donde participan OSC reconocidas internacionalmente como CARE, Oxfam GB y Save the Children no han logrado su cometido al menos hacia los gobiernos donde trabajan. Específicamente, esta red busca desarrollar estándares que busquen la rendición de cuentas en los países en los que actúan, sin embargo a pesar de que los propios autores identifican que son intentos loables, éstos identifican que la red no regula los salarios, ni tampoco impulsa el desarrollo de las organizaciones locales. En específico los autores sostienen que las organizaciones internacionales al ofrecer salarios más altos desplazan a los jóvenes

¹²⁷ Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders* (Cornell, 1998), 23-9 en Paul Wapner, “Introductory Essay: Paradise Lost?”, 158.

¹²⁷ *Ibid.*, 207.

con mayor educación de puntos estratégicos en el gobierno local a organizaciones internacionales y que las organizaciones dificultan, duplican o desplazan acciones de gobierno enfocadas en el desarrollo local.¹²⁸ Los autores son contundentes al afirmar que más que generar redes se debe, en aras de mejorar las acciones y la rendición de cuentas de las organizaciones, educar a los donantes, trabajar no de forma independiente al gobierno sino de forma coordinada, generar consistencia en los programas impuestos y tener auditorías constantes.

La realidad en México respecto a las redes es que únicamente 41.1%¹²⁹ de las organizaciones de la sociedad civil encuestadas por CEMEFI-CIVICUS en 2010 pertenecen a redes o federaciones de organizaciones. Asimismo, cuando les pregunté que mencionaran la red a la que pertenecían, éstos nombraron a 119 grupos distintos lo que destaca que no hay redes hegemónicas. Desde la perspectiva de CIVICUS, el hecho de que no haya referentes en materia de redes es un indicador de la debilidad del nivel de organización de las OSC mexicanas.¹³⁰ Del análisis, 80% de las organizaciones que respondieron que sí pertenecían a redes de organizaciones clasificaron su participación como activa, lo que significa que realizan actividades conjuntas con otras organizaciones o ejercen roles directivos dentro de una red, mientras que 20% consideró su participación como pasiva al señalar que únicamente recibían información de la red de forma periódica. Asimismo, al respecto de la colaboración con otras organizaciones, el mismo estudio reportó que 57.3% de las OSC intercambió información con sus pares, que 54% se había reunido en los últimos tres meses hasta con cinco organizaciones, 16% hasta con 10 y 12% hasta con 15.

¹²⁸ Martin Barber y Cameron Bowie, "How International NGOs Could do less harm and more good", *Development in practice*, Volumen 18, Número 6 (Noviembre 2008), 750.

¹²⁹ Según Indesol en 2009, sólo 14% de OSC registradas ante este instituto reportaban pertenecer a una red. Alfonso León Pérez e Israel Palma Cano, *Ibid.*, 4.

¹³⁰ Lorena Cortés et al., *Ibid.*, 33

Capítulo III.

Apartado metodológico y diseño de la investigación

Tal y como he mencionando a lo largo de estas páginas, la pregunta de investigación que atiende este trabajo es por qué actualmente algunas de las organizaciones civiles en México rinden cuentas y otras no. En el primer capítulo de la investigación sostuve que la rendición de cuentas no es una variable dicotómica, sino una variable de grados, de dimensiones. En este sentido, estudiar la rendición de cuentas de estos organismos implica estudiar la variación de la variable o, en otras palabras, el grado de rendición. Saber no sólo si las organizaciones proveen información, dan justificaciones y reciben un castigo ante cualquier falta, sino también conocer respecto al tipo de rendición (administrativa, profesional, financiera, legal) y si ésta es vertical, horizontal o mixta (se dirige hacia a donantes, instancias de regulación nacionales o internacionales, trabajadores de la propia organización civil, ciudadanía en general, asociaciones similares).

La investigación establece como argumento principal que la variación en la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil en México está determinada por el tamaño y la estructura de la organización, la sujeción a mecanismos legales o normas, la participación en redes nacionales o internacionales, y el origen de los recursos. En el capítulo segundo de la investigación intenté demostrar que estas variables limitan o impulsan la rendición de cuentas por lo que sostengo a manera de hipótesis general que la rendición de cuentas aumenta: a) entre más grande sea la organización en razón del número de empleados y se cuente con una estructura más clara y eficiente no sólo de la misión, objetivos y acciones, sino

también de la división del trabajo del personal que permita la existencia de encargados específicos en la rendición de cuentas; b) haya una mayor institucionalización o sujeción a mecanismos legales o normas que obliguen a la institución a rendir; c) haya mayor participación en redes nacionales o internacionales. Más aún, la hipótesis general considera que d) el origen de los recursos puede determinar la calidad de la rendición, sin embargo a primera instancia desconozco cuáles orígenes aumentan o disminuyan la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil.

El estudio cuantitativo estuvo diseñado para analizar distintas organizaciones de la sociedad civil del Distrito Federal elegidas no por la variación en la variable dependiente para evitar vicios de selección, tal y como lo sugieren los multicitados Gary King, Robert O. Keohane y Sidney Verba y Barbara Geedes,¹³¹ sino a través de un método de muestreo de conveniencia llamado voluntario. Se le llama muestreo de conveniencia a aquél en el que las unidades de la muestra se autoseleccionan o se eligen de acuerdo a su disponibilidad y voluntario a aquél en el que las unidades de muestreo se autoseleccionan al ser éstas las que deciden ser parte de la muestra. Un claro ejemplo de este método son aquellos sondeos que las revistas levantan incorporando un cuestionario entre las hojas de la revista para ser enviado por sus lectores a determinada dirección. En este caso, la revista cuenta con la buena voluntad de sus lectores de que contesten a la encuesta y de que la envíen. Idealmente considero que la muestra voluntaria es aleatoria, aunque es claro que ésta no responde a su propósito como una muestra diseñada por muestreo aleatorio simple.

¹³¹ Barbara Geedes, *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics* (Ann Arbor, University of Michigan Press, 2003) y Gary King, Robert O. Keohane y Sidney Verba, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research* (Princeton, Princeton University Press, 1994).

Así, la manera en la que procedí en la investigación fue enviar a las 3,129 organizaciones activas y registradas en el Sistema de Información del SIRFOSC perteneciente a la Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil del Indesol al 20 de febrero de 2013 un cuestionario vía correo electrónico. De los 3,129 cuestionarios enviados, 582 no llegaron a su destinatario ya que el correo electrónico dispuesto en el registro era erróneo y el propio servidor envió un correo de error, el resto (2,584) presupongo llegó a su destino.

De las 3,129 organizaciones totales, 293 contestaron en el transcurso de 25 días naturales a la encuesta, lo que representa alrededor de 9.36% del total de las organizaciones civiles en el Distrito Federal. Estas 293 organizaciones constituyen la muestra de la investigación. En realidad, el tamaño de la muestra es propicio para ofrecer resultados, puesto que si hubiera elaborado una muestra aleatoria simple con un nivel de confianza de 90%, un tamaño del universo a encuestar de 3,129, un nivel de heterogeneidad de 50% y un margen de error de 50%, el tamaño muestral recomendado hubiera sido de 250 organizaciones.

La selección inicial de los casos de estudio estuvo limitada a organizaciones situadas en el Distrito Federal por una cuestión de concentración natural en la distribución geográfica de las asociaciones civiles en México. Según Fernanda Somuano casi un tercio de las OSC en 2007 estaban concentradas en la Ciudad de México (2853). Indesol señaló en 2009 una alta concentración de las organizaciones en las 20 ciudades más pobladas del país y particularmente definió al Distrito Federal como la entidad con mayor número de organizaciones. “El 23.15% de todas las organizaciones registradas ante el Indesol se concentran en el DF, al igual que 29.4% de las donatarias autorizadas, pese a que su población representa menos de 10% del

total”.¹³² Secretaría de Hacienda reportó que en 2012, 54.09% (alrededor de 12 mil millones de pesos) del total de los donativos nacionales y extranjeros de asociaciones reconocidas como donatarias autorizadas los recibieron organizaciones perteneciente al Distrito Federal.

Respecto al posible sesgo que la investigación podría tener en razón de sólo evaluar organizaciones civiles del DF que sólo se encuentren registradas ante el SIRFOOSC, resulta relevante señalar respecto al primer punto que en el análisis de Alberto Hernández Baqueiro con *Confío* él observó que hay muy poca diferencia en el nivel de institucionalidad, transparencia y rendición de cuentas entre las organizaciones del Distrito Federal y el resto del país. En el estudio de 317 organizaciones de Chihuahua, Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey y Puebla, según los parámetros de *Confío* antes descritos en el capítulo dos, sólo se encontraron diferencias en 3 parámetros aunque menores: control en la utilización de fondos, transparencia en el financiamiento y misión.¹³³ Respecto al segundo punto, el que las organizaciones seleccionadas sean sólo organizaciones registradas ante el SIRFOOSC, se reconoce el sesgo, aunque se arguye que el estudio no trata en ningún momento de generalizar sobre las OSC, sino que más bien busca hablar de una población focalizada. Desgraciadamente, las únicas bases disponibles que concentren información sobre organizaciones de la sociedad civil son la del SAT, la del CEMEFI y la del SIRFOOSC. La primera base concentra organizaciones que son donatarias autorizadas lo que también sesgaba la muestra y la segunda se refiere a organizaciones registradas ante una organización de la sociedad civil que evidentemente tiene muchas menos organizaciones registradas y que además posee también un sesgo.

¹³² Registro de OSC del INDESOL y SAT, 2009 en Lorena Cortés et al., *Ibid.*, 24.

¹³³ Alberto Hernández Baqueiro, *Transparencia en Organizaciones sin fines de lucro*, *Ibid.*, 41.

Con relación a la encuesta electrónica que envié del lunes 4 al viernes 8 de marzo de 2013 se deben discutir las preguntas que se incluyeron y las opciones de respuestas con el fin de hacer partícipe al lector en la investigación e introducirlo al capítulo de resultados. La encuesta la integraron 20 preguntas, de las cuales 9 estuvieron destinadas a obtener información respecto a las variables independientes, 7 para obtener información de la variable dependiente y 4 preguntas para enriquecer la información anterior y que corresponden a perspectivas sobre la rendición de cuentas. Estas preguntas sirvieron para integrar las distintas estimaciones para diferentes mediciones de rendición.¹³⁴ En primer lugar pregunté a las organizaciones el tamaño y estructura de la organización:

1. ¿Cuántas personas trabajan formalmente en la organización sin contar el voluntariado?
2. ¿Existen mecanismos de rotación para el cargo de dirección o se trata una función vitalicia?
3. ¿Existe una persona específica dentro de la organización que se dedique solamente a la entrega de reportes o informes financieros o de acciones? ¿Cuál es su formación académica?

Las preguntas hechas en esta primera sección pretendieron medir el tamaño, el nivel de verticalidad y la presencia de una persona dentro de la organización capaz de efectuar la rendición. La primera pregunta tuvo como opciones de respuesta: a) menor o igual a 10 personas; b) de 11 a 20; c) de 21 a 30; d) de 31 a 40; e) de 41 a 50; f) de 51 a 60; g) de 61 a 70 y h) más de 70. La exclusión del voluntariado, personas que donan su tiempo y servicio, de esta pregunta responde a la volatilidad de este tipo de personal. Considero que dado que los voluntarios sólo destinan algunas horas al

¹³⁴ El cuestionario completo se encuentra en el anexo para facilitar la comprensión al lector sobre la investigación cuantitativa.

trabajo de la organización en muchos de los casos espontáneas, difícilmente podrían dedicarse a una labor continua como implica la rendición de cuentas. En estricto sentido, llevar la contabilidad y la administración de una OSC para poder ofrecer una rendición no sólo fiscal sino profesional, administrativa y legal implica una labor de tiempo completo que difícilmente puede ser satisfecha con personas que laboren de forma ocasional. La pregunta si bien analiza el tamaño de la organización, con la exclusión de voluntarios mide también el nivel de institucionalización. Tal y como establecí con anterioridad, una mayor institucionalización según la clasificación del Cemefi no sólo requiere de mayor personal con funciones definidas, sino también de personal fijo.

La segunda pregunta también está relacionada con el nivel de institucionalidad y supone que una dirigencia establecida en el director-fundador y sin rotación del cargo implica una organización menos institucionalizada. La pregunta supone que a menor verticalidad de la organización, mayor será la institucionalidad de la organización. Según Mariana Cecilia Arraigada, quien hace un paralelismo entre las palabras asociación civil y empresa social establece que éstas se crean por un grupo de personas que voluntariamente se organizan y que comparten no sólo el interés por algo, sino también el poder dentro de la organización. En este sentido, “la conceptualización de la empresa social como una organización multistakeholder supone considerar la empresa no como una función de producción sino como un mecanismo de coordinación que disponen y utilizan diferentes stakeholders”.¹³⁵ Más

¹³⁵ Bacciega, A. y Borzaga, C., *Social enterprises as incentive structures. An economic analysis* (2001) en C. Borzaga y J. Defourny, eds., *The emergence of social Enterprise* (Londres y Nueva York: Routledge, 2001) en Isabel Vidal, “Gobierno de las empresas: el concepto multistakeholder”, versión revisada de la comunicación presentada en the Exploratory Workshops of the European Science Foundation The Third Sector in changing Europe: Key Trends and Challenges, Corvinus University, Budapest, 6-8 Diciembre de 2006 (http://www.grupcies.com/boletin/images/stories/PDFBoletin/ArticuloII_Edic_48.pdf), 10.

aún, el hecho de que exista una cooperación determina una toma de decisiones democrática. En esta segunda pregunta las opciones de respuesta eran sólo dos: a) existen mecanismos de rotación y b) se trata de una función vitalicia.

La tercera pregunta se concentra en medir la existencia de una persona capacitada para la rendición de cuentas. Siguiendo con la teoría desarrollada con anterioridad, la existencia de una persona capaz de rendir cuentas facilita la rendición de la organización. Esta pregunta tuvo como opciones de respuesta el sí o no y además recopilaba la formación académica de la persona dedicada a la rendición. Para la respuesta sobre la formación se encontraba un espacio limitado para una respuesta abierta.

En segundo lugar, se encuentran las preguntas relacionadas a la sujeción a mecanismos legales y normas. Las siguientes dos preguntas midieron la existencia de normas que obliguen a las organizaciones a rendir y la percepción de los propios miembros de la organización a si la obligatoriedad a rendir es la principal razón de la rendición de cuentas.

4. ¿Tiene la organización alguna obligación legal para rendir cuentas?
Especifique
5. ¿Cree usted que la rendición de cuentas está más motivada por el deber que por la voluntad?

La pregunta 4 tuvo como opciones de respuesta: ser donataria autorizada, contar con CLUNI, recibir recursos de algún donante en específico, tener algún pronunciamiento y otro. La opción de otro requería la especificación del tipo de obligación legal y cada organización podía señalar más de una respuesta. La pregunta 5 fue simplemente

dicotómica con opciones de respuesta: por el deber o por la voluntad y estuvo más enfocada en medir la percepción sobre los mecanismos legales.

En tercer lugar, el cuestionario mide la participación en redes nacionales o internacionales. Tal y como se ha desarrollado con anterioridad, la pregunta supone que la participación en redes fomenta u obliga a las organizaciones a rendir.

6. ¿Su organización participa en alguna red de organizaciones actualmente nacional o internacional y ésta exige o fomenta alguna acción en materia de rendición?

La respuesta a esta pregunta es categórica siendo las opciones de respuesta: a) sí, participo en una red y ésta exige rendición, b) sí, participo en una red pero ésta no exige rendición, c) no participo en redes.

En cuarto lugar, se encuentran las preguntas referentes al origen y tamaño de los recursos.

7. ¿Cuál es el origen principal de los recursos de su organización?
8. ¿En el año 2012 su organización recibió de donativos totales más de un millón de pesos o algún donativo que excediera los 100 mil pesos?
9. ¿Fueron los donativos a su organización mayoritariamente en efectivo o en especie?

La respuesta a la pregunta 7 fue categórica y las posibles respuestas eran: a) público, nacional, b) público, extranjero, c) privado, nacional y d) privado, extranjero. La pregunta 8 debió en un sentido estricto estar formulada para conocer a cuánto ascienden los montos de la organización de forma mensual, pero consideré que sería una pregunta difícil de que las personas contestaran y que quizás haría a las

organizaciones sentirse amenazadas. En este sentido sólo se buscó detectar a aquellas organizaciones que hubieran recibido montos altos. La respuesta en este sentido podía ser: a) recibió de donativos totales más de un millón de pesos, b) recibió algún donativo que excediera los 100 mil pesos y c) ninguno de los anteriores. Las organizaciones pudieron contestar a la respuesta a y b de forma simultánea. La pregunta 9 pudo haber sido contestada: a) nunca hemos recibido donaciones, b) en efectivo y c) en especie

En quinto lugar se encontraban dentro del cuestionario las preguntas dedicadas a medir la rendición de cuentas y que intentaban estudiar el fenómeno desde las distintas dimensiones de la rendición antes mencionadas.

10. ¿En su opinión en qué porcentaje se utilizan los recursos de la organización de acuerdo a un plan que permita el cumplimiento de objetivos?
11. ¿Ofrece su organización algún tipo de informe sobre el origen y uso de sus recursos? Especifique
12. ¿Su organización se somete algún tipo de evaluación externa y privada sobre acciones, procedimientos o resultados? Especifique
13. ¿A través de qué acciones la organización rinde cuentas?
14. A quiénes están destinados los informes sobre sus acciones y utilización de recursos
15. ¿En la organización a la que pertenece se realizan juntas entre los miembros en razón de favorecer la transparencia al interior de la misma?
16. ¿Ha recibido su organización algún tipo de castigo por falta de rendición?

La pregunta 10 estudia la rendición administrativa. Las opciones de respuesta fueron 0%, 10%, 20%, 30%, 40%, 50%, 60%, 70%, 80%, 90%, 100%. La pregunta 11

estudia la rendición fiscal y corresponde a una pregunta dicotómica: sí y no y ofrece un espacio para una respuesta más abierta y completa. La pregunta 12 ofrece un panorama sobre la rendición administrativa y profesional y ésta fue abierta. La pregunta 13 da luz a distintos mecanismos utilizados dentro del escenario para rendir cuentas. La información que obtuve con la respuesta a esta pregunta permite ofrecer frecuencias de las herramientas más utilizadas para rendir, pues cada organización podía contestar que sí a más de una herramienta. Las posibles herramientas contempladas en la respuesta a la pregunta fueron a) panfletos, b) documentales, c) reportes, d) eventos, e) cápsulas informativas en medios y f) otros. La opción otros obligaba a las organizaciones a especificar el tipo de herramientas a las que se referían.

La pregunta 14 mide la rendición en sus distintas dimensiones espaciales. Esta pregunta implica conocer si la rendición de las organizaciones de la sociedad civil se hace de forma vertical para abajo, vertical para arriba u horizontal en una mayor o menor proporción. Las opciones de respuesta fueron: a) donantes, b) beneficiarios, c) organizaciones amigas o a fin, d) público en general y e) otro. Las organizaciones podían seleccionar más de una opción y, al igual que en las preguntas descritas con anterioridad, la opción otro implicaba el especificar el destino de la rendición. La pregunta 15 era dicotómica y se enfocaba en la rendición administrativa y al interior de la organización; las opciones de respuesta eran sí y no. Finalmente, la pregunta 16 indaga sobre el castigo de las organizaciones y sus opciones de respuesta sólo fueron sí y no.

Por último el cuestionario integró preguntas para medir la percepción sobre la rendición de cuentas. Estas preguntas si bien no integran información a los modelos de correlación que se sostiene en la investigación, sí ofrecen información para

complementarlos. Preguntar a las organizaciones sobre su perspectiva en materia de rendición resultaba indispensable puesto que son ellas las que se someten o no a esta exigencia.

17. Desde su perspectiva, ¿son los mecanismos de rendición impuestos a las organizaciones de la sociedad civil: innecesarios, insuficientes, suficientes, excesivos ?

18. ¿Cree que una mejor rendición podría ofrecerle mayores recursos a su organización?

19. ¿Desde su perspectiva cuáles son los principales los principales obstáculos para rendir cuentas?

20. Finalmente, ¿cuál cree que sea la solución a los obstáculos anteriores?

La pregunta 17 tenía como opciones a) innecesarios, b) insuficientes, c) suficientes y d) excesivos y la pregunta 18 sólo sí y no. Las preguntas 19 y 20 fueron abiertas.

El cuestionario fue diseñado de forma electrónica a través de un programa llamado Survey Monkey. El programa permitió el anonimato de las respuestas. Esto significa que desconozco por completo qué organizaciones respondieron el cuestionario de las 3,129 organizaciones en el DF y qué es lo que respondió cada una, aunque sé que todas las respuestas corresponden a directores o responsables de organizaciones de la sociedad civil y que las respuestas son únicas. Para controlar el anonimato y la ausencia de duplicidad, las organizaciones recibieron el mismo hipervínculo para contestar a la encuesta y corroboré que cada una fuera contestada con un número ip distinto. Si bien los problemas del anonimato implican problemas metodológicos y la imposibilidad de cruces posteriores con otras bases de datos, opté por esta opción para fomentar la respuesta del cuestionario y para cumplir con la promesa que hice sobre el resguardo de información. El tema del anonimato fue

benéfico para la investigación porque también generó una mayor apertura en la respuesta. Debo mencionar que varias organizaciones enviaron correos electrónicos y realizaron llamadas preguntando para qué sería utilizada la encuesta para verificar la seriedad de la investigación, esto a pesar de que en el correo de invitación establecí el carácter anónimo y académico. Sé el nombre de 87 organizaciones que contestaron la encuesta, porque ellos hicieron llegar un correo electrónico diciendo que ya habían contestado, aunque como se mencionó antes, no sé qué contestó cada una de ellas. En futuras investigaciones se debe sopesar la importancia del anonimato con la posibilidad de poder cruzar bases de datos.

Hecha la descripción de la encuesta, corresponde a la metodología explicar la manera en la que realicé los modelos de regresión o estimaciones para diferentes mediciones de la variable rendición de cuentas que integran esta investigación. Para responder a la pregunta de investigación, decidí elaborar cinco modelos de regresión o estimaciones muy específicos en el que distintas aproximaciones al concepto de rendición de cuentas fueran explicadas por cuatro variables que a lo largo de este trabajo he sostenido como las que determinan el fenómeno de investigación y por una más, que resulta de la agregación de las otras cuatro mediante la conformación de un índice. En esta investigación me refiero a modelo o estimación para hablar de las regresiones lineales o logísticas que correspondieron a las diferentes mediciones o variables de la rendición de cuentas. Las cinco variables independientes de los cinco modelos de regresión o estimaciones fueron tamaño de la organización (*tamaño*), existencia de una persona específica para rendir cuentas (*persona*), número de mecanismos legales a los que la organización está sujeta (*mecanismos*), participación o no en redes (*redes*) y origen de los recursos (*origen*). La manera en la que operacionalicé dichas variables fue la siguiente. La variable *tamaño* corresponde a la

pregunta número 1 sobre cuántas personas trabajan formalmente en la organización sin contar el voluntariado. Dado que ésta la concebí desde un inicio como una variable categórica lo único que hice con ella fue clasificarla: menor o igual a 10 personas 1; de 11 a 20 2; de 21 a 30 3; de 31 a 40 4; de 41 a 50 5; de 51 a 60 6; de 1 a 70 7 y 8 más de 70. La segunda variable *persona* emanó de la pregunta número 3 sobre si existía una persona específica para rendir cuentas. La pregunta desde un inicio era dicotómica y decidí mantenerla sin ningún cambio donde 1 fuera sí y 0 no. La tercera variable (mecanismos) se refiere a cuántos mecanismos legales obligan a las organizaciones para rendir cuentas y se utilizó la pregunta número 4. Desde un inicio pensé en que la pregunta ofreciera como posibles respuestas los tipos de mecanismos con el objetivo de que la presentación descriptiva ofreciera mayor riqueza en la investigación, sin embargo para la operacionalización de la variable decidí sumar el número de mecanismos que obligaran a la institución para medir un grado de sujeción legal. La lógica de esta operacionalización de la variable fue que el tipo de mecanismo legal no determina la rendición sino que entre mayores sujeciones legales se tuvieran, mayor rendición habría por parte de las organizaciones de la sociedad civil. La variable oscila entre 1 y 4 y suma entre las posibles opciones: donataria, Indesol, pronunciamiento y donante.

La cuarta variable independiente (*red*) buscó incluir en el modelo de regresión o estimación si la organización participaba o no en una red nacional e internacional, por lo que decidí tomar la pregunta 6 y reconfigurarla en una variable dicotómica entre sí participa en redes y no participa en redes. Los valores oscilan de 0 a 1 donde 1 corresponde al sí. La última variable independiente que estará en los modelos será origen de los recursos (*origen*). La pregunta utilizada fue la 7 que buscaba conocer cuál era el origen de los recursos de las organizaciones. Las opciones de respuesta

eran público nacional, privado nacional, público internacional y privado internacional. Las OSC podían responder que sí a más de uno de los orígenes por lo que la pregunta la codifiqué con público nacional 1; privado nacional 2; público internacional 3; privado internacional 4; público nacional y privado nacional 5; público nacional y público internacional 6; público nacional y privado internacional 7; privado nacional y público internacional 8; privado nacional y privado internacional 9; público internacional y privado internacional 10; público nacional, privado nacional y público internacional 11; privado nacional, público internacional y privado internacional 12; público nacional, público internacional y privado internacional 13, público nacional privado nacional y privado internacional 14; público nacional, privado nacional, público internacional y privado internacional 15.

Las cinco variables dependientes de los cinco modelos de regresión o estimaciones fueron, a su vez, *informe*, *evaluación*, *instrumentos*, *direccion e indice de la rendicion*. La variable *informe* emanó de la pregunta número 11 que buscó conocer si la organización rendía cuentas en su manera más sencilla, que es a través de informes sobre el origen y uso de recursos. La variable la concebí dicotómica así que ésta no se modificó en lo absoluto y quedó en 0 y 1, donde 1 significa que la organización sí ofreció un informe. La segunda variable dependiente fue *evaluación*, salió de la pregunta 12 y se refiere a si la organización tiene algún tipo de evaluación externa. La pregunta, en realidad, fue abierta así que para la inclusión en un modelo cuantitativo hubo que clasificarla en 1 y 0, donde 1 representa sí y 0 no. La tercera variable, *instrumentos*, buscó medir a través de qué tantos mecanismos se rinde cuentas por organización. La variable tiene como fundamento la pregunta 13 y en ella sólo sumo el número de mecanismos que cada organización dijo sí utilizar entre panfleto, documento, reportes, cápsula mediática y eventos y agregó el tipo de

instrumentos diferentes que algunas de las organizaciones señalaron y que eran diferentes a los anteriores. Es decir si una organización rinde a través de panfleto, reportes y evento pero además en la opción de otros había señalado que en su página de internet ofrecía información al público en general, ésta obtendría un 4.

La cuarta variable *direccion* buscó medir el número de direcciones a quiénes las organizaciones rinden cuentas. La variable la construí a partir de la pregunta número 14 descrita con anterioridad y, al igual que con la tercera variable dependiente, sólo sumé el número de direcciones. Si una organización sólo rendía cuentas a sus donatarios, la variable adquiriría un 1 y si rendía cuentas a beneficiarios y donantes un 2. La variable oscila entre 0 y 4. Finalmente, la quinta variable *indice de la rendicion* emana de un intento por ofrecer al lector un *proxy* de la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil en su conjunto. A lo largo del ensayo establecí que la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil es una variable multidimensional que la integran tres pilares (información, justificación y castigo), las distintas direcciones a las que se debe rendir cuentas y las distintas concepciones de la rendición (administrativa, profesional, financiera y legal). Tanto el cuestionario, cuanto la ejecución de los modelos, reflejan mi intento por tratar de medir estas distintas dimensiones de la rendición de cuentas, lo cual no significa que haya buscado sólo comprender la rendición de cuentas en términos de las cuatro acepciones o concepciones de la rendición, de los tres pilares o de sus direcciones o bien que las distintos modelos o estimaciones contemplen todas estas dimensiones. Si bien los cuatro modelos de regresiones anteriores no hablan de todas las dimensiones que la rendición de cuentas contempla, se debe recordar primero, que la rendición es un término radial y que por tanto se puede hablar de rendición refiriéndose a sólo alguno de sus componentes y, segundo, que éstos son

aproximaciones sugerentes e innovadoras al término. Reconozco la falta de más variables o proxys de la rendición de cuentas dentro de la encuesta que podrían atender a cada uno de los componentes de la definición de rendición de cuentas para ofrecer mucha más luz a la investigación, sin embargo considero que las distintas aproximaciones al término son suficientes para comprender un fenómeno al menos parcialmente. La quinta variable aglutina, entonces, a las cuatro variables dependientes de los cuatro modelos o estimaciones anteriores a través de la construcción de un índice. La variable *informe* y *evaluacion* integran una aproximación a los tres pilares (información, justificación y castigo), *instrumentos* nos sugiere sutilmente las distintas dimensiones de la rendición y *direccion* nos habla claramente de la diversidad de direcciones a las que las organizaciones dirigen su rendición de cuentas. A cada una de las cuatro variables le asigné el mismo ponderador para que cada variable tuviera el mismo peso en la construcción de la variable del quinto modelo. Como he mencionado, cada una de las variables integra por si misma la rendición de cuentas desde una concepción radial del término y por tanto no se concibe claramente qué variable debería tener más peso sobre otra. Quizás futuras investigaciones deberán pensar a profundidad el peso de cada una de las variables para la construcción de un índice más fino o preciso.

En relación con el análisis cualitativo debe decirse que realicé entrevistas a organizaciones de la sociedad civil, funcionarios públicos y expertos en rendición de cuentas de sociedad civil con el objetivo de complementar el análisis cualitativo y fortalecer los hallazgos que se encontraron en la investigación cuantitativa. En este sentido, las encuestas presentadas buscaron al igual que cualquier investigación cuantitativa establecer relaciones causa y efecto, mientras que las entrevistas, siendo de la tradición cualitativa, permitieron comprender los significados de la rendición

como acción social, identificar los motivos del actor y explicar las causas de la acción.¹³⁶ Las entrevistas en este análisis fueron no estructuradas para generar una conversación libre y profunda. Consideré las entrevistas no estructuradas o abiertas porque permiten evitar el cuestionamiento directo, ofrecen al entrevistado la capacidad de decidir sobre qué hablar y crean una atmósfera de tolerancia, aceptación y comprensión. Las entrevistas no incluyeron una lista de preguntas, el entrevistador se mantuvo como receptor pasivo y sólo intervino en lo esencial para orientar la conversación.¹³⁷ En general, las entrevistas hechas a miembros de las organizaciones de la sociedad civil se desarrollaron en función de tres temas generales: información de la OSC, realidades de la rendición de cuentas y percepciones o retos. La entrevistadora debió encausar el diálogo en estos tres temas: conocer a la organización de la que provenían, el tipo de rendición de cuentas que efectuaban y los motivos para hacerla y las fallas que ellos mismos destacaban sobre su rendición o la de otras organizaciones. En el caso de las entrevistas que no realicé a organizaciones, sino a expertos de la rendición de cuentas y funcionarios públicos, las preguntas no fueron enfocadas en los tres temas anteriores, sino más bien se sostuvo una conversación fluida y libre en torno a los procesos de rendición de cuentas de las organizaciones, los problemas y la percepción que éstos tenían sobre el fenómeno social.

Ninguna de todas las entrevistas fue similar, en ningún momento busqué que lo fuera, lo único que intenté fue respetar el marco temático. Cada una de las entrevistas se fue modificando a lo largo de la plática conforme el entrevistado iba tocando diferentes temas. Para futuras investigaciones que busquen una ayuda sobre

¹³⁶ María Luisa Tarrés (Coord.), *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social* (México: Porrúa, El Colegio de México y Flacso, 2001), 51.

¹³⁷ *Ibid.*, 71

cómo enfrentar las entrevistas y cómo plantear las preguntas para obtener la información, esta investigación sólo debe decir que no hay recetas en las entrevistas, sino sólo algunos consejos generales como que: se debe hacer sentir al entrevistado con libertad, a las entrevistas no se va con hipótesis para probar, se debe asegurar la confidencialidad en caso de que el entrevistado así lo requiera y que toda la entrevista se define en los primeros 5 o 10 minutos. Más aún, las preguntas de todo investigador deben estar enfocadas o planteadas en aras de buscar descripciones ricas, concretas y largas de situaciones concretas o fenómenos sociales como lo es la rendición de cuentas de las OSC. Las entrevistas no están para medir grandes teorías sobre rendición, buscar causalidades o encontrar variables, sino para conseguir información detallada. El entrevistador debe salir de la entrevista entendiendo cómo vive el fenómeno social el entrevistado, cómo lo lee, cómo lo interpreta, cuáles son sus sentimientos y frustraciones, sus ventajas, los recursos con los que dispone y por qué adopta las soluciones que adopta. El entrevistador en todo momento debe intentar con sus preguntas obtener empatía, no amenazar al entrevistado y hacer que la gente se exprese con sus palabras en un lenguaje libre y no frío. Lo que se debe saber es que el entrevistado siempre tiene la razón y uno debe respetar en todo momento su percepción sobre el fenómeno social a investigar.

Asimismo, en este apartado metodológico menciono el trabajo preliminar para tener acceso a la realización de las entrevistas. Tal y como Fortino Vela asevera, se presta muy poca atención a cómo los investigadores obtienen acceso a las entrevistas, siendo esto de suma importancia.¹³⁸ Las entrevistas que integran esta investigación fueron seleccionadas de las 87 organizaciones que dijeron haber contestado la encuesta vía correo electrónico. Decidí seleccionar 6 organizaciones para realizarles

¹³⁸ Ibid., 83.

entrevistas, la selección no fue azarosa, sino que busqué organizaciones de temas, tamaños y origen de los recursos diversos. Las organizaciones fueron contactadas vía correo electrónico y éstas se realizaron en casi todos los casos en su lugar de trabajo y en horas de oficina, tanto para darle mucho más seriedad a la investigación, cuanto para enriquecer la entrevista con el hecho de conocer físicamente las instalaciones de la organización y darle más seguridad al entrevistado al estar en un entorno familiar. El conocer el lugar de trabajo de las organizaciones, no sólo me sirvió para interpretar la entrevista de mejor manera, sino también me permitió evaluar la rendición desde el nivel de profesionalidad. El dimensionar el espacio físico donde laboran las organizaciones permite comprender el tamaño de la organización, su nivel de profesionalidad, el tamaño de los recursos con los que operan, el número de personas que laboran y la dinámica de la misma.

En razón de la duración de las entrevistas, no se buscó un tiempo determinado, sino más bien sostener una comunicación fluida y en la que el entrevistado no se sintiera presionado o cuestionado. Las entrevistas fueron analizadas e interpretadas por la autora y no utilicé ningún paquete estadístico para hacerlo, esto según la tradición de la teoría fundada o aterrizada.¹³⁹ Las entrevistas sirvieron para integrar el cuerpo de la investigación y no para definir la misma. Al respecto se debe ser muy claro de que la investigación cuantitativa no define la investigación cualitativa o viceversa, sino que ambas investigaciones fueron independientes y no se contaminan una con otra. Las investigaciones sucedieron en tiempos distintos, primero la investigación cuantitativa y luego la cualitativa, esto debió ser al revés si se hubiera querido que las dos tuvieran cierta relación, pero dado que pensé en ellas como investigaciones independientes y existía una falta de contacto con organizaciones,

¹³⁹ Ibid.,87.

busqué que la encuesta en línea permitiera el contacto posterior para las entrevistas. Así los dos estudios más que ir concatenados, van, en la manera de lo posible, libres y sólo convergen en la redacción de esta investigación.

En total realicé ocho entrevistas. En el siguiente recuadro se hace una síntesis de las persona entrevistadas y una breve descripción de la entrevista.

| Persona (s) | Lugar y fecha | Nombre de la Organización | Duración |
|----------------------------------|--|--|-----------|
| Alejandro de la Vega Segura | Oficinas de la organización, 25 de marzo 2013 | Club de Patos | 1h 5m 59s |
| Jessica Baptista | Oficinas de la organización, 25 de marzo de 2013 | World Youth Alliance Latin America | 14m 59s |
| Juan Pedro Viqueira Albán | El Colegio de México, 3 de abril de 2013 | Historiadores al servicio de los archivos | 20m 41s |
| David Nossif Sepúlveda | Lugar público, 6 de abril de 2013 | Consolidando Ciudadanía | 51m 26s |
| Peter Winkel | Oficinas de la organización, 19 de abril de 2013 | Iniciativa Ciudadana para la promoción de la Cultura del Diálogo | 42m 22s |
| Lorena Cortés | Oficinas de la organización, 23 de abril de 2013 | CEMEFI | 47m 35s |
| Víctor Manuel Banda Monroy | Oficinas de Indesol, 25 de abril de 2013 | Dirección de Vinculación y Registro Federal de las OSC | 1h 0m 56s |
| María del Carmen Robledo Álvarez | Oficinas de Indesol, 29 de abril de 2013 | Dirección de Asuntos Jurídicos de Indesol | 41m 41s |

Por último es importante señalar, a manera de metodología, que los alcances de esta investigación son comprobar la hipótesis general del trabajo, es decir efectivamente establecer un mecanismo de correlación entre las variables independientes detalladas con anterioridad y la rendición de cuentas, así como demostrar el porqué de esa relación. Asimismo, espero que la investigación logre ser una referencia en razón de rendición de cuentas y OSC y que permita esclarecer las acciones desde la política pública para mejorar la rendición de estas instituciones. Los

límites son, como en casi toda investigación, la falta de tiempo y recursos. Esto para poder hacer un análisis sistemático de las causantes de la falta de rendición de cuentas de las organizaciones civiles a lo largo del tiempo a manera de un análisis histórico o en otros escenarios. Idealmente un estudio que hiciera el mismo análisis pero, en varios años, podría ofrecer conclusiones mucho más contundentes. Otro limitante es la incapacidad para comparar con otros escenarios. Un estudio realizado en los demás estados del país podría ofrecer más conocimiento sobre el tema y quizás comprender las peculiaridades de cada caso.

Capítulo IV.

Resultados de la investigación

Como dije desde la introducción, este cuarto apartado es el corazón del estudio y el que da nombre a la investigación en su totalidad. En él respondo a la pregunta que motiva este análisis. La estructura de la presentación de los resultados será la siguiente: primero haré una descripción estadística de la información obtenida de las 20 preguntas de las 293 encuestas para mostrar las frecuencias en las respuestas y segundo presentaré la construcción de los distintos modelos o estimaciones para diferentes mediciones de rendición que responden a la investigación y su resultado.

Antes de comenzar a hacer una descripción de los resultados obtenidos con la encuesta levantada, es importante señalar uno de los principales hallazgos de la investigación que no se ve reflejado en el cuestionario, sino tras bambalinas. En la tasa de participación y en los correos electrónicos que se recibieron a lo largo del levantamiento de la encuesta, se observa un modesto interés por la rendición de cuentas por parte de las organizaciones. Muchos de los correos electrónicos que recibí en el correo de contacto señalaron la importancia de la rendición de cuentas de las organizaciones y, a su vez, la trascendencia práctica de estudios como éste para distinguir tanto las acciones que sus organizaciones hacían de las de otras organizaciones, cuanto para mostrar el uso transparente del uso de sus recursos en contraste con otras organizaciones. En este sentido es relevante señalar que la rendición de cuentas resulta importante para las propias organizaciones.

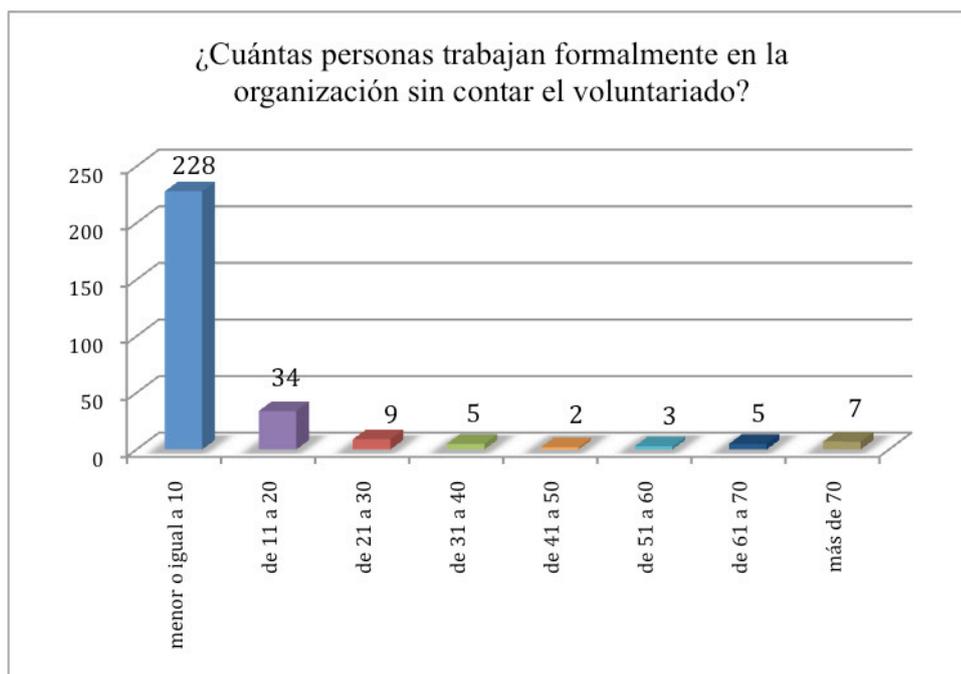
Asimismo, los correos electrónicos estuvieron cargados de quejas sobre la dificultad para conseguir recursos; el estigma con el que la sociedad ve sus acciones y

transparencia; las trabas institucionales que las organizaciones presentan para constituirse, recibir la aprobación como donatarias autorizadas o para ser poseedoras de la CLUNI, y lo difícil que les resulta ser donatarias y presentar los informes o declaraciones ante la Secretaría de Hacienda. A manera de recuperación de esas conversaciones electrónicas comparto las siguientes dos frases para ejemplificar lo anterior: “Los ingresos que se logran después de exhaustivos esfuerzos, de mucho tiempo invertido en competir con otros cientos de asociaciones, son miserables para desarrollar proyectos que a su vez quedan debidamente justificados y comprobados [sic] por parte de la autoridad que los otorga, [sic] y son informes públicos.” “La relación con el SAT la hemos dejado en manos de un contador ya que a nosotros [nos] resulta muy engorroso su sistema por más que el SAT anuncie que ahora son más amigables sus sistemas para declarar.”

Más aún, los correos reflejan tres concepciones muy interesantes de estudiar: 1) el que la rendición de cuentas es algo sólo fiscal o referente al dinero que reciben, es decir dejan a un lado las demás dimensiones de la rendición como lo son la profesional, la administrativa y la legal; 2) el que la rendición sólo tiene sentido si las organizaciones reciben dinero externo y en muchos de los casos sólo recursos públicos o que son deducibles de impuestos y 3) que no existe una verdadera obligación legal para rendir y que son las relaciones que la organización establecen con el donante en las que se da una posible rendición de cuentas. “[A manera] de obligaciones legales sólo ubico los contratos que se firman con cada instancia donde se especifica la metodología de la rendición, llámese memorias fotográficas, reportes cualitativos o cuantitativos, materiales publicitarios, etc.” “Cómo hacer una rendición de cuentas, cuando no se ha recibido apoyo alguno.” “Vamos, nosotros a rendir cuentas a quién, si es con el dinero de nuestros trabajos cotidianos como le damos

vida a la organización ciudadana” La idea de que la rendición de cuentas compete sólo a organizaciones que han recibido recursos públicos está tan presente que la mayoría de los correos que recibí fue para preguntar si ellos, a pesar de no haber recibido recursos y por tanto no rendir, también podían contestar a la encuesta.

Dicho lo anterior, procederé a presentar los resultados de manera descriptiva y siguiendo el orden de la encuesta. La primera pregunta fue: ¿cuántas personas trabajan formalmente en la organización sin contar el voluntariado? De las 293 organizaciones que contestaron a la misma, 228 organizaciones (77.8%) contestaron que la integran menos o igual a 10 personas, 34 de 11 a 20 (11.6%), 9 de 21 a 30 (3.1%), 5 de 31 a 40 (1.7%), 2 de 41 a 50 (0.7%) , 3 de 51 a 60 (1.0%), 5 de 61 a 70 (1.7%) y 7 más de 70 (2.4%). La gráfica siguiente da muestra de lo anterior y ejemplifica el hecho de que las organizaciones de la sociedad civil encuestadas corresponden a organizaciones pequeñas. Si se hiciera un paralelismo sobre el tamaño de las organizaciones de la sociedad civil con las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME), encontraríamos que el 77.8% de las OSC de la encuesta podrían ser consideradas micro empresas por su número de empleados según criterios de la CONDUSEF, 17.1% pequeñas empresas y el resto medianas empresas. Este paralelismo sirve para comprender que en realidad las organizaciones de la sociedad civil son muy pequeñas en comparación con otros grupos de personas que se asocian para otros fines y que cuando hablamos de organizaciones de la sociedad civil en México debemos de pensar en el trabajo de muy pocas personas.



Respecto a la segunda pregunta ¿existen mecanismos de rotación para el cargo de dirección o se trata de una función vitalicia?, 73.7% dijo que existían mecanismos de rotación y 26.3% que se trataba de una función vitalicia. En realidad esto da muestra de que las organizaciones de la sociedad civil que ofrecieron ser encuestadas son más horizontales en proporción. Esta información resulta relevante puesto que las organizaciones de la sociedad civil se conciben muchas veces en el imaginario colectivo como proyectos personales de personas muy determinadas en los que la rotación es casi imposible. La estadística de esta pregunta habla de organizaciones con una característica democrática importante y un nivel de solidez relevante. Al respecto resultaría trascendente realizar esta pregunta en una muestra mucho más heterogénea que la que se creó en esta investigación para comprender si estas proporciones se mantienen en organizaciones con un menor nivel de institucionalidad. Los mecanismos de rotación hablan de organizaciones más consolidadas y que podrían perpetuarse en el tiempo con mayor facilidad en caso de que los socios fundadores mueran.

Ahora bien, en relación con la tercera pregunta, ¿existe una persona específica dentro de la organización que se dedique solamente a la entrega de reportes o informes financieros o de acciones? ¿cuál es su formación académica?, los directivos o responsables de las organizaciones dijeron sólo en un 64.2% sí. Lo que sucede al interior de la mayoría de las organizaciones es que el personal comparte funciones todos los días, lo que impide una especialización al menos en la rendición de cuentas. Curiosamente se podría pensar que existe una relación entre el número de personas de la organización y la existencia de una persona dedicada a la rendición, sin embargo la realidad es que la correlación estadística entre dichas variables es débil (0.10), esto seguramente porque la mayoría de las organizaciones son pequeñas, la tasa de organizaciones con funciones específicas es baja y porque aún las organizaciones más grandes no cuentan con ese personal. El que haya funciones determinadas en las organizaciones, habla de una estructura de las organizaciones mucho más sólida, sin embargo, Peter Winkel en entrevista mencionó que en las organizaciones de la sociedad civil es mucho mejor trabajar de la mano y no con tanta división como se hace en otro tipo de organizaciones. Para él, la organización de la sociedad civil en la que trabaja antes estaba así y funcionaba mal y ahora que todos comparten funciones y se involucran en distintos aspectos de la organización, está mejor.¹⁴⁰ Frente a esta información, uno podría pensar que quizás la división del trabajo *per se* no sea tan necesaria para la rendición de cuentas, sino más bien la existencia de una persona específica para rendir cuentas. Futuras investigaciones deberán de considerar que quizás el tamaño de las organizaciones no sea tan significativo como el hecho de tener voluntarios dentro de este tipo de organizaciones y salarios más bajos en comparación con otros sectores como gobierno y empresas para explicar una mayor volatilidad

¹⁴⁰ Entrevista realizada a Peter Winkel, México DF a 9 de abril de 2013.

en las personas que laboran dentro una organización. La volatibilidad explica asimismo la dificultad para pensar en que no es conveniente una división de trabajo tan rígida dentro de las OSC.

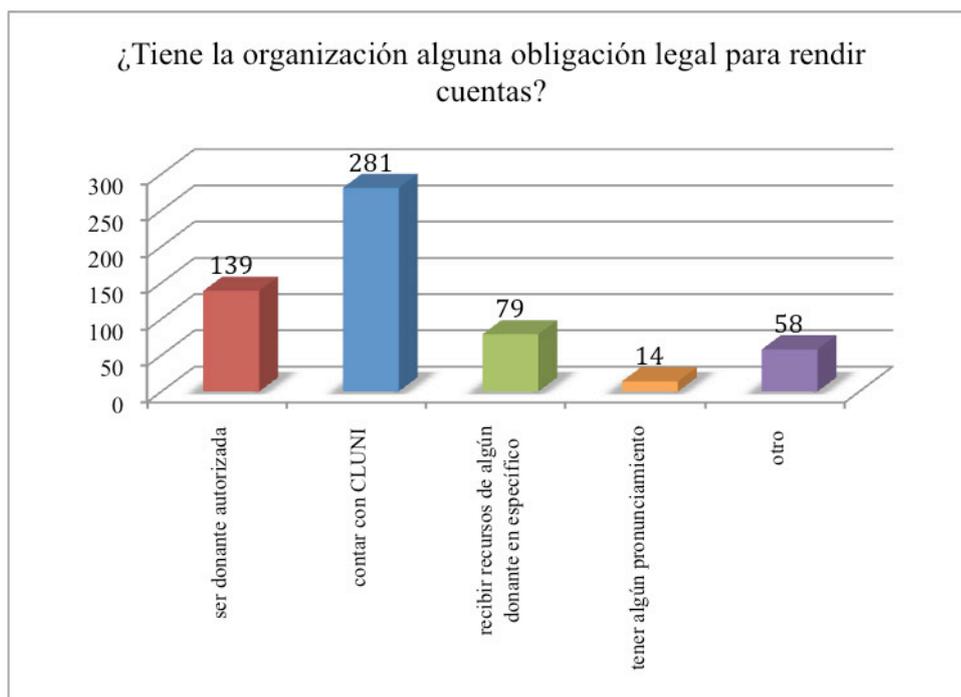
Los resultados de la pregunta tres son mucho más interesantes cuando estudiamos quiénes son los que se dedican a esta función de rendir. Alrededor de 71 organizaciones encuestadas dijeron que el responsable de la rendición de cuentas era un contador público (titulado o pasante) o licenciado en administración pública, de las cuales dos señalaron tener conocimientos de contabilidad especializada para OSC, 75 que eran licenciados o personas que contaban con estudios de licenciatura, 42 personas con posgrado y 6 con estudios de preparatoria, técnicos o estudios superiores, 2 autodidactas o con primaria, 1 religiosa. Sólo 3 OSC mencionaron que la rendición correspondía a más de una persona en la organización y señalaron el equipo multidisciplinario que incluía contadores, psicólogos y especialistas en el tema de la organización. Respecto a los que dijeron que el responsable de la rendición era un licenciado, resulta que hay una gran variedad de licenciaturas mencionadas que van desde biología, educación física, sociología, literatura dramática, derecho, química, pedagogía, comunicaciones, relaciones internacionales, historia, ingeniería agrícola, administración pública, hasta psicología. Los posgrados que señalaron fueron también muy diversos: desarrollo humano, economía, periodismo, desarrollo local, educación especial, gobierno y desarrollo local, políticas públicas, ciencias de la salud, finanzas, recursos bióticos, gestión cultural, comportamiento animal entre otros.¹⁴¹

En relación con si ¿tiene la organización alguna obligación legal para rendir cuentas?, 139 organizaciones contestaron que ser donatarias autorizadas, 281 contar con CLUNI, 79 recibir recursos de algún donante en específico, 14 tener algún

¹⁴¹ Los datos no suman 293 encuestas dado que no todas las organizaciones contestaron y algunas otras presentaron dos o más personas dedicados a la rendición con distintas formaciones.

pronunciamiento y 58 especificaron otras obligaciones.¹⁴² Dentro de las respuestas que ofrecieron las organizaciones especificando a qué se referían con otros, se encuentran ejemplos que si bien algunos no implican obligaciones legales, su estudio da muestra de lo que las organizaciones entienden como obligación legal. Lo más mencionado por las OSC fueron auditorías voluntarias, convenios o contratos de coinversión con los donantes, informes anuales de la organización autoimpuestos, códigos de ética, pertenencia a redes, reportes a instituciones u organizaciones como CEMEFI, IFE, IFAI, INDESOL, CONACYT y SAT, estatutos internos, compromisos legales con beneficiarios definidos por convenios, etc. La tasa tan alta de organizaciones que contestaron tener una obligación al contar con CLUNI, se debe a que las organizaciones fueron seleccionadas de la bases del SIRFOOSC, por lo que todas las organizaciones contaban con CLUNI. Lo interesante en este sentido no son las 281 organizaciones que señalaron que el contar con CLUNI implica realizar una rendición de cuentas refiriéndose al informe anual ante el SIRFOOSC, sino las 12 que no consideran que el informe anual sea una obligación legal. En el capítulo dos de esta investigación se señalaba que el SIRFOOSC no es propiamente un mecanismo de rendición de cuentas, puesto que si bien pretende que las organizaciones den información sobre el origen de sus recursos, no se centra por ejemplo en la justificación del uso de los mismos o en su actuar y mucho menos cuenta con mecanismos de castigo. El SIRFOOSC es un mecanismo de transparencia a diferencia de los convenios de concertación entre las organizaciones y la dependencia de gobierno que otorga el recurso público y el informe ante el SAT. Tanto los informes suscritos por los convenios, cuanto el informe anual del SAT implican información, justificación y castigo.

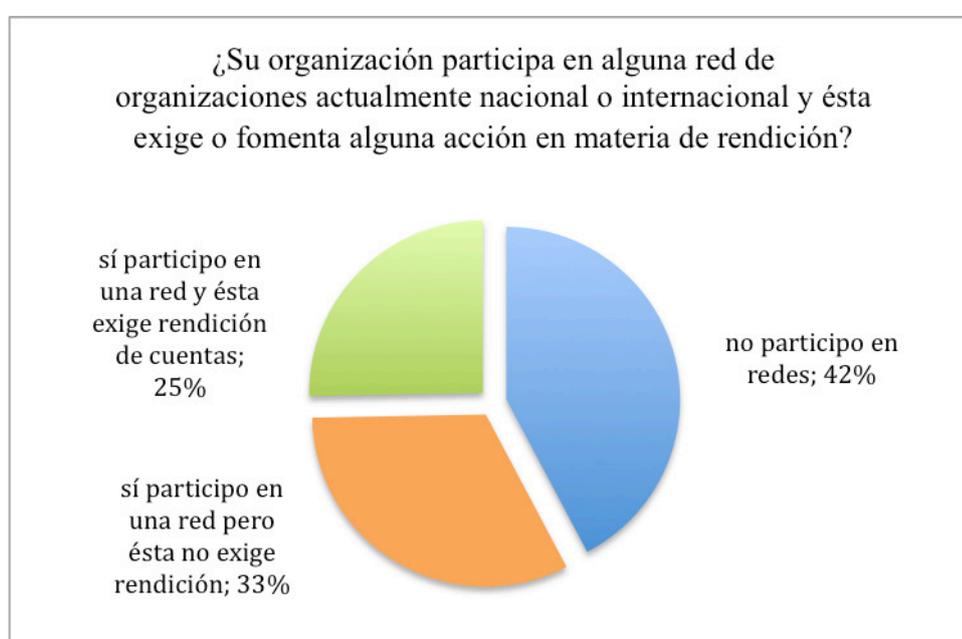
¹⁴² Las respuestas exceden las 293 porque la pregunta permitía más de una respuesta.



Ahora con relación a la pregunta ¿cree usted que la rendición de cuentas está más motivada por el deber que por la voluntad?, 68.9% contestaron que por el deber y 31.1% por la voluntad. Esta respuesta ofrece luz al fenómeno de la rendición, puesto que es cierto que la rendición de cuentas tiene un fuerte componente de voluntad pero incluso para los propios miembros de la sociedad civil ésta se da en la realidad por ser obligatoria. En el marco teórico inscrito en el capítulo dos se señalaba la debilidad de los pronunciamientos y de los mecanismos de autorregulación y quizás esta estadística tan básica ofrezca luz para comprender su falta de efectividad en el escenario mexicano. Con lo anterior no se quiere decir que los pronunciamientos no sirvan, que los mecanismos de autorregulación no funcionen, que la voluntad no importe en lo absoluto y que las organizaciones no deseen rendir, sino simplemente que la rendición tienen un componente fuerte de obligatoriedad.

Con relación a la sexta pregunta de la encuesta referente a si la organización participa en alguna red de organizaciones actualmente nacional o internacional y si ésta exige o fomenta alguna acción en materia de rendición, 25.3% dijo que sí

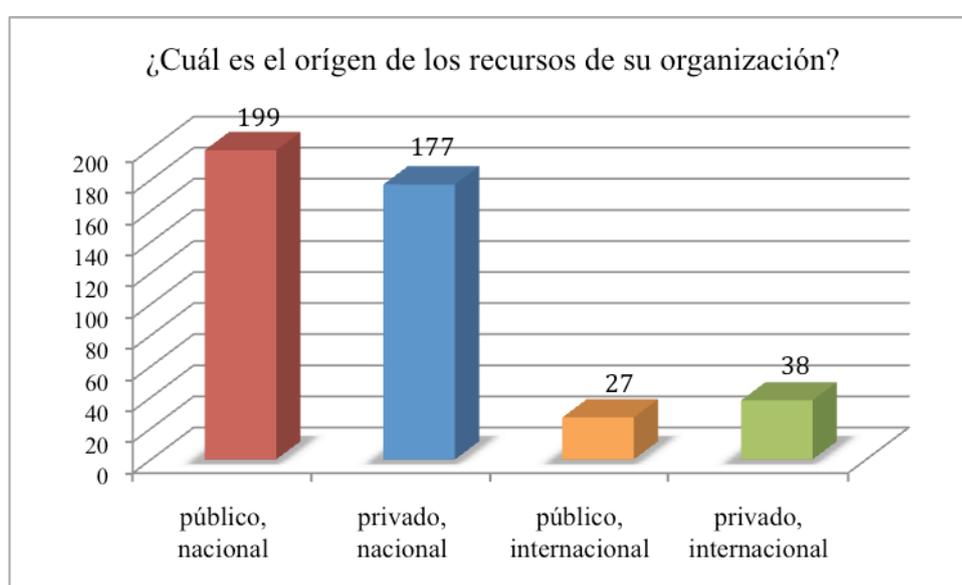
participaba en una red y que ésta exigía rendición, 32.4% que sí participaba en una red pero que ésta no exigía rendición y 42.3% que no participaba. Esto concuerda sólo un poco con el porcentaje que se había mencionado con anterioridad de CEMEFI-CIVICUS en 2010 de que sólo 41.1% de las organizaciones de la sociedad civil pertenecían a redes o federaciones de organizaciones en México. Resulta importante señalar ese 32.4% de organizaciones que reportaron que sí participaban pero que su red no implicaba rendición para efectos de la investigación sobre si la pertenencia a redes aumenta la rendición.



En relación con la siguiente pregunta de la encuesta sobre orígenes de los recursos, 199 organizaciones dijeron recibir recursos públicos nacionales, 177 privados nacionales, 27 públicos internacionales y 38 privados internacionales.¹⁴³ Dentro de las organizaciones que recibieron recursos privados nacionales se encuentran aquellas que se financian por si mismas. Otra vez, esta estadística debe ser tomada con cuidado respecto a los recursos públicos nacionales si se quisiera

¹⁴³ Las cifras no suman 293 porque, tal y como menciono en el apartado de metodología, las organizaciones podían escoger dentro del cuestionario electrónico más de una opción a esta pregunta.

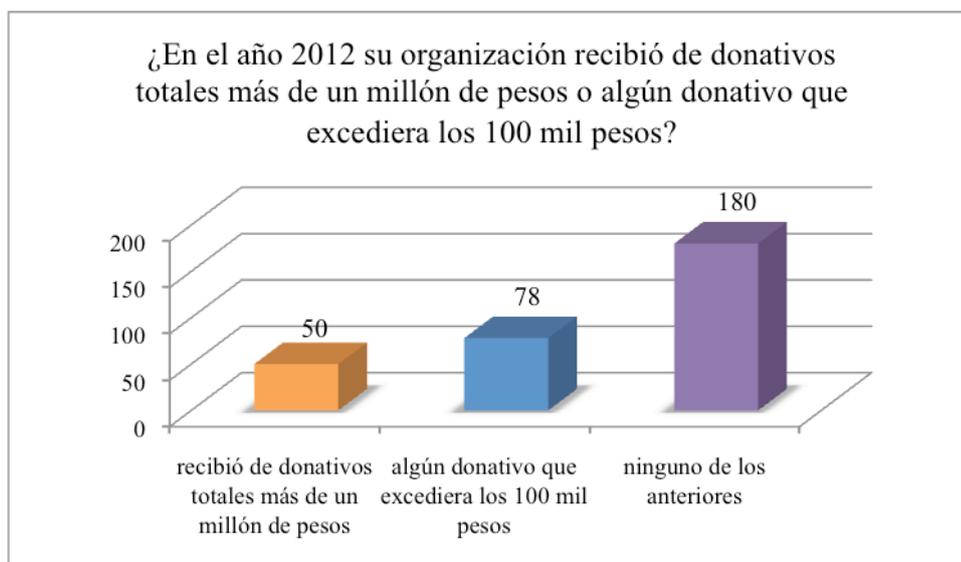
generalizar, puesto que la muestra de las organizaciones se tomó del SIRFOOSC, por lo que todas las organizaciones cuentan con la posibilidad para obtener recursos públicos. La realidad respecto a los orígenes de los recursos de las organizaciones señala, como ya se ha mencionado antes, que muy pocas organizaciones tienen acceso a recursos públicos y que como se observa en esta estadística aún cuando las organizaciones tengan la posibilidad de recibir recursos públicos al estar inscritas ante el SIRFOOSC, sólo el 60.40% de esta muestra los recibe.



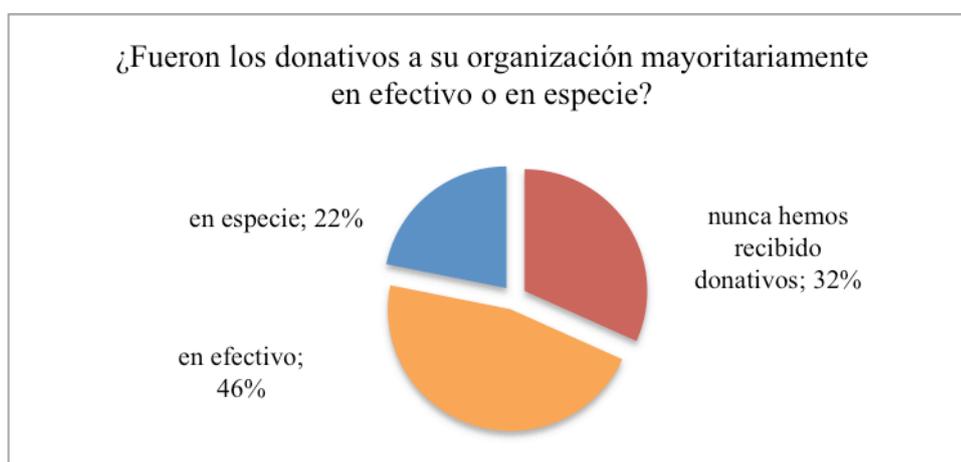
La pregunta 8 en la encuesta preguntó a los miembros de la sociedad civil si en el año 2012 su organización había recibido de donativos totales más de un millón de pesos o algún donativo que excediera los 100 mil pesos. Las respuestas indicaron que sólo 50 recibieron más de un millón de pesos, 78 algún donativo en lo particular que excediera los 100 mil pesos y que 180 no había recibido ninguno de los anteriores.¹⁴⁴ El hecho de que sólo el 26% de la muestra reporte un donativo superior a los cien mil pesos abre los ojos respecto a la rendición de cuentas. Bastaría para cualquier lector la estadística anterior para comprender que los recursos económicos de los que se hablan

¹⁴⁴ Las cifras de nuevo no suman 293 porque se podía elegir más de una opción.

en el tercer sector provistos por particulares y privados son en realidad cantidades pequeñas y que se distribuyen entre muchas organizaciones. Esta estadística no le quita importancia al hecho de rendir cuentas, pero sí permite dimensionar el fenómeno social.



La pregunta 9 preguntó si los donativos a la organización mayoritariamente fueron en especie o en efectivo. Los resultados mostraron que 31.8% nunca ha recibido donaciones, 46.4% en efectivo y 21.8% en especie. Resulta interesante señalar que algunas organizaciones precisaron vía correo electrónico que si bien sus donativos habían alcanzado el millón de pesos éstas habían sido en especie.



Ahora bien, con relación a las preguntas enfocadas en medir la rendición, la pregunta con el número 10, referente al porcentaje en el que se utilizan los recursos de la organización según un plan que permita el cumplimiento de objetivos, se indicó que no todas las organizaciones trabajan de acuerdo a planes. De las organizaciones encuestadas, 158 (53.9%) dijeron cumplir en un 100% el plan, 59 (20.1%) en un 90%, 25 (8.5%) en un 80%, 9 (3.1%) en un 70%, 4 (1.4%) en un 60% y 38(13%) de un 50% a un 0%.

Esta pregunta es reveladora porque inicialmente se consideró que quizás resultaría infructífera dado que todas las organizaciones contestarían que cumplen según un plan sin excepción, sin embargo a pesar de que muchas así lo hicieron, algunas revelaron la dificultad para planear metas y acciones. El anonimato de las respuestas comentado en la metodología quizás haya ayudado a que se diera una respuesta franca. Las estadísticas son reveladoras no porque impliquen la incapacidad de la sociedad civil para realizar lo que se propone, sino porque da luz a las dificultades que éstas presentan para ajustarse a planes o metas. La falta de recursos, las variables exógenas a la hora de realizar sus actividades y demás circunstancias que deberían analizarse en estudios posteriores como las causantes del fenómeno anterior. La información que provee esta estadística es valiosa a la hora de pensar en la rendición de las organizaciones puesto que implica la forzosa flexibilidad. Los mecanismos de rendición deben considerar las distintas dificultades que las organizaciones presentan en sus acciones antes de evaluar si se cumplió o no con una meta. Las variables cualitativas en los mecanismos de rendición que permitan contar la historia sobre el uso de los recursos, las acciones, las dificultades presentadas, etcétera podrían ofrecer mas que un simple número, una aproximación a la efectividad de las OSC.



Por su parte, la pregunta 11 hizo el siguiente cuestionamiento: ¿ofrece su organización algún tipo de informe sobre el origen y uso de sus recursos? El porcentaje de organizaciones que contestaron que sí fue de 81.2%, y que no, fue de 18.8%. Esta cifra sobre la rendición no debe ser leída con ojos de asombro considerando dos cosas que se han mencionado con anterioridad: que hay organizaciones dentro de la muestra que no han recibido recursos externos y que muchas de ellas consideran que no se debe rendir si los recursos son propios. Al respecto no se emitirá juicio de valor alguno, sin embargo queda en el lector reflexionar sobre esta disyuntiva. ¿El hecho de que las organizaciones no reciban recursos externos las exenta de rendir? No hay respuesta única a esta reflexión, por un lado se puede argumentar que al ser recursos privados las organizaciones pueden hacer con ello lo que quieran, por el otro se puede decir que al ser actores públicos y por tener los fines que tienen deberían ser transparentes con sus recursos, independiente del origen de los mismos. En la misma pregunta 11 se pidió además que se especificara la respuesta. Dentro de lo que las organizaciones contestaron se encuentran: informes anuales a instancias públicas (Indesol y SAT), folletos y

reuniones informativas, informes por proyecto, información provista en el portal de transparencia del SAT, auditorías, informes a quién lo solicite, estados financieros, reportes anuales o informes institucionales, etc. Esta información se amplía mucho más posteriormente.

La siguiente pregunta fue de carácter abierta y cuestionó a las organizaciones sobre si se sometían a algún tipo de evaluación externa y privada sobre acciones, procedimientos o resultados. Más que una respuesta dicotómica, la pregunta buscaba entender el tipo de evaluación, auditoría o mecanismo de autoregulación. De cualquier forma, 137 organizaciones dijeron que no se someten a evaluaciones externas, aunque algunas, al responder que no, expresaron que lo harán próximamente y que eso se debe a que son de reciente creación. Respecto a las que contestaron que sí, 39 dijeron que se someten a auditorías fiscales o a despachos de contadores que funcionan a manera de auditoría externa. Este cúmulo de respuestas no permite distinguir si las organizaciones se referían a auditorías fiscales hechas de forma voluntaria o más bien si son auditorías fiscales que les obliga el SAT por el tamaño de los recursos. Sin embargo, el agregado implica que gran parte de las organizaciones aún piensa en una rendición fiscal incluso cuando se les pregunta sobre una rendición sobre acciones e impacto. Ahora sí, respecto a evaluaciones de impacto, sólo 12 organizaciones mencionaron que se sometían a éstas de forma voluntaria. Del total de las organizaciones, 20 dijo que se sometían a revisiones externas del gobierno, aunque la pregunta establecía evaluaciones privadas específicamente. Dentro de las instancias públicas que mencionaron fueron INDESOL, SEMARNAT, IFE, IFAI, Secretaría de Economía y PROFEPA. Trece organizaciones también mencionaron evaluaciones o revisiones de instancias privadas refiriéndose a las que elaboran los donantes, resalta la de Monte de Piedad puesto que ésta se realiza por un despacho externo según una

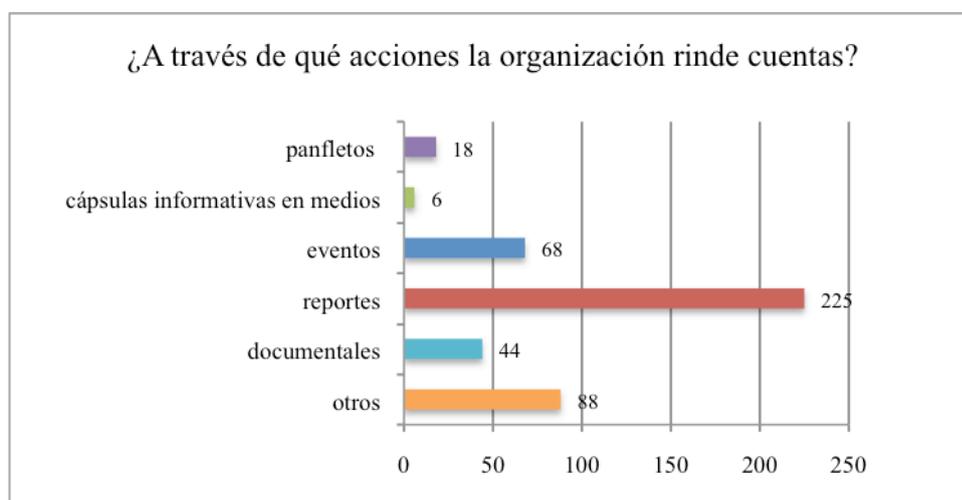
respuesta de la encuesta. Tres organizaciones más mencionaron las evaluaciones hechas por el CEMEFI o por agencias privadas y 3 mencionaron las evaluaciones realizadas por Organismos Internacionales como FAO y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y redes internacionales de OSC. Dos más de las organizaciones ofrecieron información sobre la agencia externa que evalúa sus acciones. La primera habló de GIIRS (Global Impact Investing Ratings System) un sistema que asesora y evalúa el impacto social y ambiental de las compañías o fundaciones internacionales y la segunda de GRI (Global Reporting Initiative), mecanismo de autorregulación previamente mencionado en el capítulo dos. Finalmente, una de las organizaciones mencionó que las evaluaciones a las que se sometía eran para acceder a recursos, haciendo referencia quizá a la competencia que existe entre las organizaciones para hacerse acreedores de donaciones. Esto se complementa con la idea que establecí en capítulos posteriores de que las organizaciones mantienen cierto comportamiento al tener que competir por recursos con sus productos o servicios, tal como lo hace una empresa lucrativa en el mercado.¹⁴⁵

La pregunta trece, cuestionó a las organizaciones sobre ¿a través de qué acciones la organización rinde cuentas? Los resultados dicen que 225 de las organizaciones señalaron que a través de informes o reportes, 68 con eventos, 44 con documentales, 18 con panfletos, 6 con capsulas informativas en medios y 88 que a través de otras herramientas.¹⁴⁶ Dado que se les preguntó que especificaran a qué se referían con otros, se encontraron mecanismos como páginas de internet de la organización, facebook, twitter, cartas o correos informativos a donantes, reuniones

¹⁴⁵ Las preguntas no suman 293 porque muchas no contestaron y algunas organizaciones indicaron más de una respuesta.

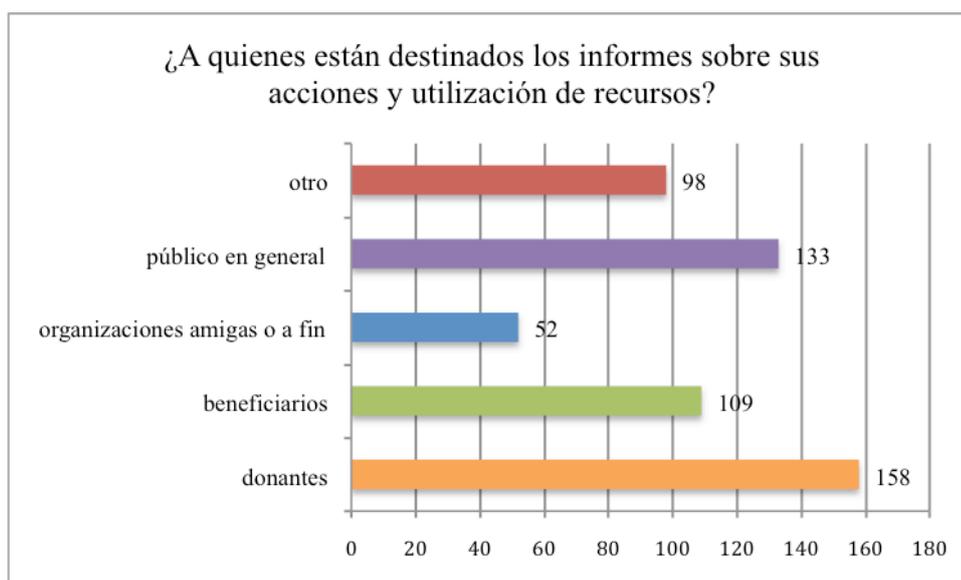
¹⁴⁶ Las organizaciones podían escoger más de una opción de respuesta.

de la asamblea directiva o de consejo de la organización, publicaciones, periódicos murales, catálogos en línea, boletines electrónicos institucionales, memorias fotográficas, correos a organizaciones pares. Asimismo resulta relevante decir que se mencionó otro de los mecanismos de autorregulación señalado en el segundo capítulo titulado Fondos a la Vista. En las entrevistas algunas organizaciones señalaron específicamente el papel que juega las redes sociales en la rendición. Específicamente Alejandro de la Vega Segura, director de una organización entrevistada, mencionó que las redes sociales permiten ser transparentes ante la ciudadanía puesto que se puede mostrar con fotos las jornadas que se realizan. Él menciona que las redes sociales permiten informar a la ciudadanía sin costos, a diferencia de la página de internet que sí representa un costo para la organización cada vez que se quiere actualizar.¹⁴⁷ Resulta interesante por último señalar en razón de las distintas dimensiones que implica la rendición que la mayoría de las herramientas señaladas implican sólo la información y dejan a un lado la justificación. Sólo a través de eventos, redes sociales y quizás correos se estaría hablando de un diálogo bidireccional. En los demás mecanismos pareciera que éste no es posible o al menos es difícil.



¹⁴⁷ Entrevista realizada a Alejandro Vega Segura, México DF a 25 de marzo de 2013.

Ahora, respecto a la dirección de la rendición de cuentas, la pregunta 14 sobre a quiénes están destinados los informes sobre sus acciones y utilización de recursos, arroja que 158 organizaciones dicen rendir ante sus donantes, 109 a sus beneficiarios, 52 a organizaciones amigas o a fin, 133 al público en general y 98 a otros.¹⁴⁸ Con la opción de otros, las organizaciones se refirieron a gobierno; socios, miembros o agremiados; patrocinadores; equipo de trabajo y voluntarios.



La pregunta 15 buscó medir en qué porcentaje las organizaciones realizan juntas entre los miembros en razón de favorecer la transparencia al interior de la misma. Los resultados son que 267 organizaciones (91.1%) las realizan y que sólo 26 (8.9%) no. Esta pregunta nos muestra que al menos la rendición de cuentas al interior de las organizaciones es muy fuerte. Investigaciones posteriores deberían preguntar a las organizaciones sobre los temas que se tratan en dichas juntas, si sólo se habla de los logros y acciones, del cumplimiento de metas o también de asuntos económicos.

La pregunta 16 sobre si ha recibido la organización algún tipo de castigo por la falta de rendición, buscaba encontrar el último elemento de la rendición que no se

¹⁴⁸ Las cifras no suman 293, era posible seleccionar más de una respuesta.

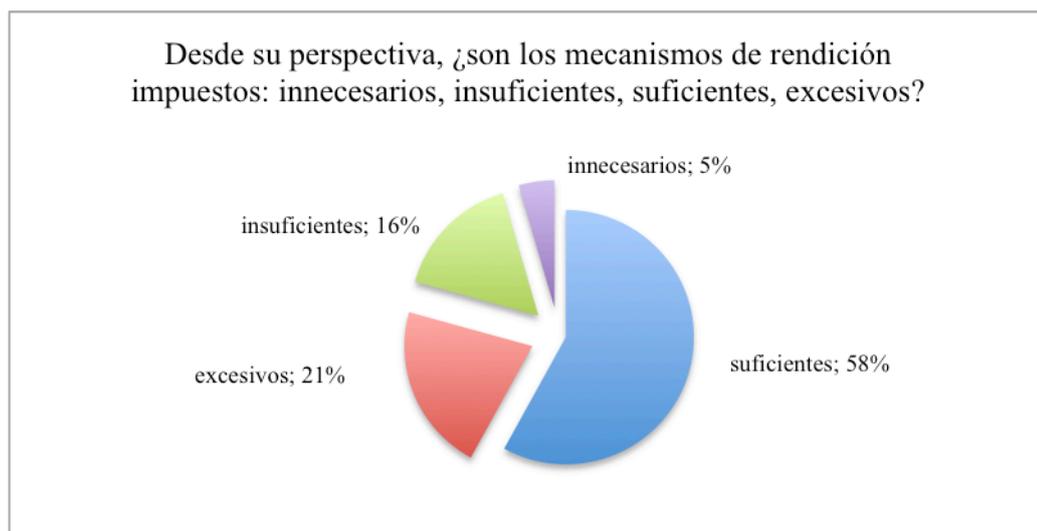
había estudiado que es el del castigo. Hasta ahora tanto la información cuanto la justificación habían estado presentes, pero el castigo no. La pregunta quizás tuvo un problema que es el que difícilmente las organizaciones iban a decir que nunca habían sido castigadas, sin embargo se cree que una vez más el anonimato ayudó a la investigación. Trece organizaciones de las 293 (4.4%) dijo sí. Una de las organizaciones incluso escribió un correo explicando el castigo que había recibido. El contador había ofrecido la declaración ante el SAT en forma tardía y habían perdido por única vez en 18 años el ser donatarias autorizadas. La anécdota es interesante porque por un lado da luz a la dificultad de medir esta dimensión dentro de la rendición, pero por otro a los problemas reales de la rendición de las organizaciones.

Las siguientes preguntas buscaron conocer la perspectiva de las organizaciones y sus opiniones. La pregunta 17 cuestionó a los directivos sobre cómo perciben los mecanismos de rendición impuestos a las organizaciones de la sociedad civil. Los resultados muestran que 169 los consideraron suficientes (58.0%), 62 excesivos (21.3%), 47 insuficientes (16.2%) y 13 innecesarios (4.5%).¹⁴⁹ En entrevista y a través de correos, varias organizaciones mencionaron que la rendición de cuentas era excesiva y que eso se debía, en gran parte, a la desconfianza que se tiene sobre las organizaciones. Alejandro de la Vega señaló que las organizaciones rinden de cuentas de muchas maneras y que cuando se entrega un recurso, la verificación del uso de los recursos es excesiva. Él asegura que la rendición de cuentas es demasiada carga y que existen demasiadas amenazas para organizaciones pequeñas que reciben montos pequeños.¹⁵⁰ Al respecto de esta pregunta se debe señalar que quizás el planteamiento de la misma esté mal ante la falta de precisión sobre la rendición de cuentas a la que

¹⁴⁹ Las cifras en la pregunta 17 y 18 suman 291 organizaciones porque dos organizaciones omitieron las respuestas.

¹⁵⁰ Entrevista realizada a Alejandro de la Vega Segura, Ibid.

se refiere. Conforme la investigación avanzaba algo que se fue observando es que la rendición de cuentas era un término aprehendido de forma distinta por las organizaciones de la sociedad civil. Si se tuviera la certeza de que todas las organizaciones encuestadas pensarán en la rendición de cuentas de la misma manera, entonces la pregunta sería válida por completo. Lo cierto es que una organización pudo haber pensado en los mecanismos de rendición impuestos como los que competen al gobierno y otra más los mecanismos de rendición de un donante privado. La respuesta entonces podría haber medido cosas completamente distintas. Para mejorar esta falla, futuras investigaciones deberían tener sumo cuidado al definir o precisar la pregunta.



La pregunta 18 de la encuesta midió si desde la perspectiva de la organización una mejor rendición de cuentas podría ofrecerle mayores recursos. La respuesta fue: 61.4% organizaciones dijeron sí y 38.6% no. El número de personas que dijeron que sí podría ofrecerles mayores recursos coincide con el de las personas que dijeron que consideraban suficientes los mecanismos de rendición en la pregunta anterior.

Finalmente las preguntas 19 y 20 fueron abiertas, en la primera se preguntó cuáles eran los principales obstáculos para rendir y en la 20 las soluciones a estos

obstáculos. Como obstáculos las organizaciones que contestaron a la pregunta mencionaron: que no había obstáculos, la falta de profesionalización de las organizaciones civiles, el carácter obligatorio de la rendición, la corrupción, la falta de cultura de la transparencia, falta de personal para dar seguimiento a la rendición, el desconocimiento para rendir, la falta de tiempo, la falta de recursos, la dificultad para comprobar gastos sobretodo pequeños o hechos en comunidades donde no se obtienen facturas tan fácilmente, la falta de interés del donante, el mal estado de los sistemas de información, la inflexibilidad de las instituciones, los tiempos tardíos en la entrega de los recursos, el tener que contar con un contador, la rigidez de los recursos y la imposibilidad para orientarlos en gastos administrativos, un marco legal inflexible, la falta de metodología, la inseguridad, el numero excesivo de informes antes tantas dependencias o donantes, los constantes cambios en las reglas de operación principalmente los del SAT que no facilitan la rendición pero también obligan a que las organizaciones tengan que cambiar las actas constitutivas ante las nuevas disposiciones, la falta de observaciones de campo, la falta de retroalimentación por parte de las autoridades o donantes una vez que se entrega el reporte. A manera de solución propusieron: mejorar la organización de las OSC, una mayor profesionalización sobre finanzas de las organizaciones, aumentar la cultura de la transparencia y la rendición, la existencia de una contraloría social, la existencia de instituciones que fiscalicen de forma gratuita las organizaciones para que un tercero pueda constatar el uso eficiente de los recursos, un formato único y estandarizado de rendición en lugar de varios y tan distintos, mayor comunicación entre donante y organización, mayor transparencia del sector público en convocatorias para ofrecer recursos y en el procedimiento para otorgarlos, que los donantes permitan el uso de recursos para la rendición, asistencia por parte del SAT para realizar la rendición de

cuentas, difusión sobre los beneficios de la rendición, inclusión de indicadores cualitativos en los informes, la existencia de plataformas públicas y voluntarias de rendición, una mayor vigilancia y seguimiento de los reportes que se entregan a Indesol, ampliación de la rendición de cuentas a otros actores de la sociedad civil como sindicatos, etcétera. Un análisis más detallado sobre la respuesta a estas dos preguntas se incluirá en las propuestas del siguiente capítulo.

Hecha la descripción de la información recabada en la encuesta de esta investigación, corresponde ahora presentar los hallazgos en torno a la pregunta de investigación e hipótesis. Se recordará que la hipótesis general de este trabajo de investigación es que la rendición de cuentas está determinada por cinco variables: el tamaño de la organización, la existencia o no de una persona determinada y específica para la rendición de cuentas a manera de *proxy* como estructura de la organización, el nivel de sujeción que la organización tiene a mecanismos legales o normas que le obliguen a rendir cuentas, la participación en redes y el origen de los recursos. Dado que en la metodología procedí a explicar la operacionalización de cada una de las variables que compete a los cinco modelos o estimaciones para diferentes mediciones de rendición de cuentas, corresponde a este apartado sólo presentar los hallazgos. A manera de ayuda o recordatorio para el lector, estos modelos o estimaciones para diferentes mediciones sobre la rendición de cuentas, se puede decir que sólo son distintas regresiones logísticas o lineales, según la manera en la que esté medida la variable dependiente, para distintas aproximaciones de la rendición de cuentas y que la última estimación consiste en un índice creado a partir de las cuatro variables dependientes de las estimaciones anteriores. Los modelos o estimaciones deben ser leídos sólo como distintos caminos para comprobar la hipótesis general y el impacto de cada una de las variables independientes sobre distintos *proxys* de la rendición.

El primer modelo o estimación efectuado buscaba saber si el hecho de que una organización ofreciera algún tipo de informe sobre el origen y uso de los recursos estaba determinado por las cinco variables independientes anteriormente descritas. Dado que la variable dependiente es dicotómica, es decir sí se presentó el informe o no, se decidió hacer un modelo logístico en STATA. Dos de las variables independientes son estadísticamente significativas o, en otras palabras, se comprueba que dos variables determinan el que las organizaciones entreguen o no un informe. Los valores z y su respectiva prueba de hipótesis demuestran que efectivamente tanto la variable *persona* (0.038) cuanto la variable *mecanismos* (0.010) tienen una influencia significativa al 95% de confianza sobre la variable dependiente.¹⁵¹ En otras palabras, el modelo o estimación de esta medición de la rendición de cuentas demuestra que lo que significativamente determina el que una organización presente o no un informe financiero, es la existencia o no de una persona específica para la rendición de cuentas y el nivel de sujeciones legales.

Por su parte, el modelo o estimación establece respecto a estas dos variables que la razón de momios es de 1.94 para la variable *persona* y 1.77 para *mecanismos*, si se controla por las demás variables. Esto en palabras sencillas implica, por un lado que la razón de organizaciones que sí ofreció informes y que sí contaba con una persona específica, frente a las que sí ofreció informes y que no contaban con una persona específica es de 1.77. Por otro lado, los resultados siguientes nos indican, en el caso de la variable *mecanismos* que es ordinal que, en promedio, un aumento en la unidad de la variable *mecanismos*, que significa una sujeción a un mecanismo legal por parte de la organización, aumenta la razón en un 1.77.

¹⁵¹ La variable tamaño podría ser también significativa a un nivel de confianza menor, sin embargo en esta investigación considero significativas sólo las variables a un 95% de confianza .

Logistic regression

Number of obs = 293

LR chi2(5) = 29.95

Prob > chi2 = 0.0000

Log likelihood = -126.5141

Pseudo R2 = 0.1058

| informe | Odds Ratio | Std. Err. | z | P> z | [95% Conf. Interval] | |
|------------|------------|-----------|------|-------|----------------------|----------|
| tamaño | 1.623641 | .4919515 | 1.60 | 0.110 | .8965654 | 2.940342 |
| persona | 1.941626 | .6199488 | 2.08 | 0.038 | 1.038442 | 3.630353 |
| red | 1.633299 | .5246337 | 1.53 | 0.127 | .8702626 | 3.065357 |
| mecanismos | 1.770716 | .3948788 | 2.56 | 0.010 | 1.143738 | 2.741392 |
| origen | 1.064118 | .0561437 | 1.18 | 0.239 | .9595767 | 1.180048 |

Para ser más claros con la última frase se puede ver en la tabla siguiente una descripción de las razones ante cada aumento en una unidad de la variable mecanismos. La razón de organizaciones que sí ofreció informes y que contaba con al menos un mecanismo legal frente a las que sí ofrecieron informes y que no contaban con éste es de 1.77. Sin embargo, la tabla permite visualizar como aumenta la razón. Por ejemplo la razón de las organizaciones con 0 mecanismos legales y que sí presentaron informe frente a las que tienen 2 mecanismos legales y también presentaron informe es de 3.36, véase cómo las razones crecen a manera de que los mecanismos legales aumentan hasta el caso de una razón de 66.98 para las organizaciones que cuentan con 4 mecanismos legales. Lo anterior en palabras simples significa que el modelo demuestra que las razones entre las organizaciones que sí entregaron informe y las que no aumentan entre más mecanismos legales tenga una organización.

| <i>mecanismos</i> | <i>razón</i> |
|-------------------|--------------|
| 0 | 1.01 |
| 1 | 3.36 |
| 2 | 7.42 |
| 3 | 14.35 |
| 4 | 66.98 |

Si el análisis en razones resulta complicado, quizás uno en términos de probabilidades pueda ayudar a dimensionar el efecto calculado de las variables independientes que resultaron significativas con un 95% de confianza en el modelo. En resumidas palabras si una organización cuenta con una persona específica para rendir cuentas tiene 89% de probabilidades de ofrecer un informe, mientras que si no cuenta con una persona para la rendición de cuentas, la probabilidad de ofrecer el informe es de sólo 78%. Por si sola, el que una organización cuente con una persona para rendir cuentas aumenta la probabilidad en un 11% de que la organización ofrezca un informe.

| <i>persona</i> | probabilidad |
|----------------|--------------|
| no | 0.78 |
| sí | 0.89 |

En el caso de la variable de *mecanismos* el análisis puede ser efectuado de forma similar. Las organizaciones que no cuentan con ningún mecanismo que los obligue a rendir cuentas tienen 50% de probabilidad de ofrecer un informe, el que cuenten con un mecanismo un 77%, con 2 mecanismos 88%, con 3 mecanismos 93% y con 4 mecanismos 99%

| <i>mecanismos</i> | probabilidad |
|-------------------|--------------|
| 0 | 0.5 |
| 1 | 0.77 |
| 2 | 0.88 |
| 3 | 0.93 |
| 4 | 0.99 |

Por su parte, el segundo modelo o estimación de una forma distinta de comprender o medir la rendición de cuentas busca conocer si el que una organización se someta a una evaluación externa está determinado por las mismas variables independientes que en el modelo anterior. Los resultados con otro modelo logit, ya

que también esta segunda variable es dicotómica, determinan que cuatro de las cinco variables independientes tienen capacidad predictiva. Los valores z y su respectiva prueba de hipótesis demuestran que las variables *tamaño* (0.038), *persona* (0.0025), *mecanismos* (0.001) y *origen* (0.004) tienen una influencia significativa al 95% de confianza sobre la variable dependiente.¹⁵² En otras palabras, el modelo o estimación demuestra que lo que significativamente determina el que una organización se someta a una evaluación externa es el tamaño de la organización, la existencia o no de una persona específica para la rendición de cuentas, el nivel de sujeciones a mecanismos legales y el origen de los recursos. Por su parte, el modelo o estimación establece respecto a estas cuatro variables que la razón de organizaciones que sí se sometió a evaluación externa y que sí contaba con una persona específica frente a las que sí se sometió a evaluación externa y que no contaban con una persona específica es de 1.88; que en promedio un aumento en la unidad de la variable *mecanismos* aumenta la razón entre las personas que sí se sometieron a evaluación en un 1.75; y que en promedio un aumento en la unidad *tamaño* aumenta la razón entre las personas que sí se sometieron a evaluación en un 1.21. Respecto a la variable origen de los recursos no se puede hacer caso o interpretar la media de razones puesto que la variable es categórica no ordinal.

¹⁵² Al igual que en el modelo anterior, la variable *red* podría ser significativa con un nivel de confianza menor al 95%.

Asimismo, las organizaciones que no cuentan con una persona específica para rendir tienen 29% de probabilidad de someterse a una evaluación; las organizaciones que sí lo tienen 44%. El aumento en mecanismos legales de las organizaciones que obliguen la rendición aumenta la probabilidad de someterse a auditorías de forma constante. La probabilidad de someterse a evaluación externa si no se está sujeto a un mecanismo legal es de 11% mientras que el sujetarse a 4 es de 83%. Desagregando las opciones de respuesta de la variable origen sí podemos ofrecer un análisis completo. Las probabilidades de que una organización se someta a evaluaciones recibiendo recursos públicos nacionales es de 26%; privados nacionales de 34%; público internacional 61%; privado internacional 44%; público nacional y privado nacional 48%; público nacional y público internacional 44%; público nacional y privado internacional 41%; privado nacional y público internacional 50%; privado nacional y privado internacional 58%; público nacional, privado nacional y público internacional 66%; público nacional, público internacional y privado internacional 74%, público nacional privado nacional y privado internacional 74%; público nacional, privado nacional, público internacional y privado internacional 71.0%.

| <i>persona</i> | probabilidad |
|----------------|--------------|
| no | 0.29 |
| sí | 0.44 |

| <i>mecanismos</i> | probabilidad |
|-------------------|--------------|
| 0 | 0.11 |
| 1 | 0.26 |
| 2 | 0.44 |
| 3 | 0.61 |
| 4 | 0.83 |

| <i>origen</i> | probabilidad |
|---|--------------|
| público nacionales | 0.26 |
| privado nacionales | 0.34 |
| público internacional | 0.61 |
| privado internacional | 0.44 |
| público nacional y privado nacional | 0.48 |
| público nacional y público internacional | 0.44 |
| público nacional y privado internacional | 0.41 |
| privado nacional y público internacional | 0.5 |
| privado nacional y privado internacional | 0.58 |
| público nacional, privado nacional y público internacional | 0.66 |
| público nacional, público internacional y privado internacional | 0.74 |
| público nacional privado nacional y privado internacional | 0.74 |
| público nacional, privado nacional, público internacional y privado internacional | 0.71 |

Antes de proseguir, es necesario hacer una pausa y hacer la precisión de lo que se encontró en el primer modelo frente a lo que se encontró en el segundo. En los dos modelos o estimación simplemente se demostró que algunas de las variables independientes de la hipótesis general de la investigación son estadísticamente significativas. En el primer caso el que haya una persona específica para rendir cuentas y el que una organización esté sujeta mecanismos legales explica estadísticamente el que una organización presente o no un informe. De hecho, el que

tenga una persona y esté sujeta a mecanismos aumenta la probabilidad de que una organización presente un informe. En el segundo modelo o estimación muestro que cuatro de las cinco variables de la hipótesis general explican el que una organización tenga una evaluación externa o no. La probabilidad de que la organización tenga una evaluación aumenta si: la organización es más grande, si existe una persona específica para la rendición de cuentas, entre más mecanismos legales tenga. Más aún el origen de los recursos explica el que una organización tenga evaluación o no.

Ahora sí, en el tercer modelo o estimación que se refiere al número de instrumentos que las organizaciones utilizan para rendir cuentas, por las características de la variable que no es dicotómica y que más bien es ordinal, haré un análisis de regresión lineal simple pero robusta. Las variables independientes serán las mismas que en los modelos anteriores. En la tabla siguiente se observa que el modelo sólo tiene una capacidad explicativa de 0.08, lo que significa que sólo 8% de la variación de la variable dependiente puede explicarse por las cinco variables independientes. Esto, en palabras simples, significa que esta aproximación sobre la rendición de cuentas referente a los instrumentos por los cuales las organizaciones rinden cuentas ,sólo puede ser explicada en un 8% por las variables independientes que se han venido incluyendo en las demás aproximaciones y que constituyen la hipótesis general de la investigación.

Sin embargo, el modelo rechaza con un 99 por ciento de confianza la hipótesis nula de que los coeficientes de regresión sean iguales a cero ($\text{prob} > F 0.0007$) y se afirma que las variables *red* y *origen* son significativas con un 95% de confianza o más. Lo anterior significa que en esta nueva aproximación a la rendición de cuentas se puede afirmar que el que las organizaciones aumenten sus instrumentos de rendición de cuentas está determinado por el que éstas participen en redes y tengan una mayor

diversidad en el origen de sus recursos. Al respecto de los coeficientes, se observa por el signo de los mismos, que ninguna de las variables desafía las expectativas teóricas del impacto de las variables en este modelo o estimación. Al igual que en los otros dos modelos o estimaciones, los coeficientes corresponden a las predicciones teóricas descritas en el capítulo dos y acentuadas en cada recordatorio sobre la hipótesis general de la investigación.

Linear regression

Number of obs = 293
 F(5, 287) = 4.38
 Prob > F = 0.0007
 R-squared = 0.0870
 Root MSE = .88683

| instrumentos | Coef. | Robust Std. Err. | t | P> t | [95% Conf. Interval] | |
|--------------|----------|------------------|------|-------|----------------------|----------|
| tamaño | .0306843 | .033112 | 0.93 | 0.355 | -.0344889 | .0958574 |
| persona | .0085951 | .1076051 | 0.08 | 0.936 | -.2032003 | .2203904 |
| red | .1962106 | .1031172 | 1.90 | 0.058 | -.0067513 | .3991724 |
| mecanismos | .0990301 | .0665722 | 1.49 | 0.138 | -.0320015 | .2300618 |
| origen | .0448739 | .0152128 | 2.95 | 0.003 | .0149311 | .0748166 |
| _cons | .9915854 | .1601901 | 6.19 | 0.000 | .6762891 | 1.306882 |

En el cuarto modelo o estimación, el que se refiere a la variable *direccion* o al número de direcciones al que las organizaciones de la sociedad civil rinden cuentas (horizontal, vertical hacia arriba, vertical hacia abajo) se observa a través del análisis de una regresión lineal robusta que el modelo tiene una bondad de ajuste de 0.22, lo que significa que 22% de la variación de la variable dependiente puede explicarse por las cinco variables independientes, mucho más que con el modelo o estimación anterior. Esto en palabras sencillas implica que el número de direcciones al que las organizaciones rinden cuentas se puede explicar en un 22% por las variables independientes. Además, se rechaza con un 99 por ciento de confianza la hipótesis nula de que los coeficientes de regresión sean iguales a cero (prob > F 0.0007), es decir que éstos no tengan poder explicativo sobre la variable de interés. Se afirma que

sólo las variables *red*, *mecanismos* y *origen* son significativas con un 99% de confianza, lo que significa en palabras sencillas que ésta vez, al igual que en los otros modelos en los que otras variables han resultado significativas que el que una organización rinda hacia más direcciones está determinado por el hecho de que una organización participe en una red, esté sujeto a más mecanismos legales y tenga un origen de recursos más diverso. Al respecto de los coeficientes se observa que, por el signo de los mismos, ninguna de las variables desafía las expectativas teóricas del impacto de las variables en este modelo o estimación.

Linear regression

Number of obs = 293
 F(5, 287) = 20.18
 Prob > F = 0.0000
 R-squared = 0.2201
 Root MSE = 1.0199

| direccion | Coef. | Robust Std. Err. | t | P> t | [95% Conf. Interval] | |
|------------|----------|------------------|-------|-------|----------------------|----------|
| tamaño | .0011829 | .0396106 | 0.03 | 0.976 | -.0767812 | .079147 |
| persona | -.040394 | .1250431 | -0.32 | 0.747 | -.2865118 | .2057238 |
| red | .45709 | .1222415 | 3.74 | 0.000 | .2164865 | .6976935 |
| mecanismos | .4375518 | .0794064 | 5.51 | 0.000 | .281259 | .5938445 |
| origen | .043913 | .0169827 | 2.59 | 0.010 | .0104867 | .0773394 |
| _cons | .3599524 | .159706 | 2.25 | 0.025 | .0456088 | .674296 |

Finalmente, respecto al último modelo o estimación que se refiere a la variable *índice de la rendición* y que, como se mencionó en el capítulo anterior de metodología, se refiere a una variable que aglutina a las variables dependientes de los cuatro modelos anteriores a través de la generación de un índice, se observa a través del análisis de una regresión lineal robusta que el modelo o estimación tiene una capacidad explicativa de 0.29, lo que significa que 29% de la variación de la variable dependiente puede explicarse por las cinco variables independientes. Además, se rechaza con un 99 por ciento de confianza la hipótesis nula de que los coeficientes de

regresión sean iguales a cero (prob > F 0.0007) y se afirma que sólo las cinco variables independientes que se apuntan en la investigación son significativas con un 98% de confianza. Al respecto de los coeficientes se observa, por el signo de los mismos, que ninguna de las variables desafía las expectativas teóricas del impacto de las variables en este modelo y que más bien confirman la hipótesis general de que la variación en la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil en México está determinada por el tamaño y la estructura de la organización, la sujeción a mecanismos legales o normas, la participación en redes nacionales o internacionales, y origen de los recursos. El último modelo o estimación de la variable rendición concluye que la rendición de cuentas aumenta: entre más grande sea la organización en razón del número de empleados; existan encargados específicos en la rendición de cuentas; haya una mayor institucionalización o sujeción a mecanismos legales o normas que obliguen a la institución a rendir; haya participación en redes nacionales o internacionales. Más aún, el modelo o estimación determinó que el origen de los recursos puede determinar la calidad de la rendición.

Linear regression

Number of obs = 293
 F(5, 287) = 28.20
 Prob > F = 0.0000
 R-squared = 0.2866
 Root MSE = .19439

| indicedela~n | Coef. | Robust Std. Err. | t | P> t | [95% Conf. Interval] | |
|--------------|----------|------------------|------|-------|----------------------|----------|
| tamaño | .0182948 | .0063569 | 2.88 | 0.004 | .0057828 | .0308069 |
| persona | .0561661 | .0232733 | 2.41 | 0.016 | .0103582 | .101974 |
| red | .0821372 | .0242686 | 3.38 | 0.001 | .0343701 | .1299043 |
| mecanismos | .0813971 | .0139652 | 5.83 | 0.000 | .0539099 | .1088842 |
| origen | .0124828 | .0028874 | 4.32 | 0.000 | .0067996 | .018166 |
| _cons | .1894226 | .0319583 | 5.93 | 0.000 | .1265202 | .252325 |

Capítulo V.

Conclusiones y retos de la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil en México

Después de lo mostrado en las páginas anteriores, es obligatorio intentar sintetizar lo aprendido y proponer soluciones a los elementos que entorpecen, dificultan o determinan la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil. Es menester de una investigación como ésta no sólo evidenciar la situación de la rendición de cuentas de las OSC en México y encontrar sus causas, sino ofrecer una solución a los problemas presentados con el objetivo de hacer una contribución a la literatura sobre el tema. Como establecí desde la introducción, este capítulo busca responder a: ¿cómo mejorar la rendición de cuentas actual para hacer que ésta prevenga, remedie y castigue desviaciones de recursos, se traduzca en una mejora de prácticas y resultados de las organizaciones civiles y a su vez fomente la credibilidad de las mismas ante la sociedad?

Las soluciones que se proponen en éstas últimas páginas a las preguntas anteriores no son únicas y mucho menos emanan sólo de una reflexión personal, sino que integran introspecciones de las mismas organizaciones de la sociedad civil recogidas a través de las encuestas y las entrevistas que componen esta investigación. Las soluciones reúnen a su vez, voces de otros autores y reflexiones de especialistas en el tema. Dado que, como demostré en las páginas anteriores, la rendición de cuentas involucra factores internos y externos, las soluciones buscarán prestar atención a los dos orígenes. Finalmente, buscaré que las propuestas en materia de

rendición de cuentas vayan más allá de la coerción y logren desarrollar una idea de rendición de cuentas ética, pro-activa, orientadora, que aproveche y genere los recursos morales de las organizaciones.¹⁵³

Los hallazgos de la investigación señalan que efectivamente hay una variación en la rendición de cuentas de las OSC, es decir que no todas las organizaciones en México rinden cuentas de lo mismo, de la misma manera y a las mismas personas. La encuesta encuentra que 81.2% ofrecen informes anuales, 46.75% se someten a evaluaciones externas y 91.1% realiza juntas para favorecer la transparencia al interior. Esa variación en la rendición está determinada por distintos factores que esta investigación intenta descubrir y resaltar. Asimismo, desde la introducción se señala la importancia del estudio de la rendición de las organizaciones tanto porque son públicas en propósito y algunas reciben recursos públicos que se deben de transparentar, cuanto porque la rendición de cuentas es benéfica para las OSC en razón de mayor legitimidad, confianza, reconocimiento externo y acceso a recursos y voluntarios comprometidos con la organización. Tal y como Hernández Baqueiro lo establece, “el hecho de rendir cuentas no es un fin en sí mismo, sino que es un medio para obtener la confianza de la sociedad”.¹⁵⁴ Las cifras de la Encuesta Nacional de Filantropía, que muestran que la mayor parte de los mexicanos no piensan en las organizaciones para realizar sus donaciones, sino que prefieren las prácticas caritativas tradicionales, nos invitan a pensar en la gravedad de la falta de confianza en las organizaciones¹⁵⁵ y en que quizás en la rendición de cuentas esté parte de la solución.

¹⁵³ Alberto Hernández Baqueiro, “Hacia un concepto ético de rendición de cuentas”, *Ibid.*, 51.

¹⁵⁴ Alberto Hernández Baqueiro, *Transparencia en organizaciones sin fines de lucro*, *Ibid.*, 1.

¹⁵⁵ *Ibid.*, 12

Al respecto, en la justificación del estudio se señaló que la rendición de cuentas resulta necesaria para las organizaciones de la sociedad civil por las constantes críticas de opulencia y altos costos administrativos de las OSC. Lo cierto es, que este estudio, al igual que el que se detalla anteriormente para el caso de Bangladesh, señala que la mayoría de las organizaciones en México ejecutan sus acciones sin apoyo del gobierno federal o municipal o de donantes privados y que operan con muy pocos recursos económicos. Restaría a investigaciones futuras investigar sobre la sensación de opulencia de las OSC, estudiar los orígenes de los recursos a detalle, los montos con los que las organizaciones operan y hacer el comparativo sobre los salarios de personas que laboran en OSC frente a personas que trabajan en gobierno y en empresas privadas con funciones similares. La apuesta de esta investigación está en que quizás al identificar las causas de la mala rendición de cuentas de algunas organizaciones y darles solución, se mejore la confianza por las organizaciones de la sociedad civil y éstas se fortalezcan no sólo con más recursos económicos, sino también con mayor institucionalidad, acciones más eficientes y mejores procesos administrativos.

La investigación es concluyente al probar la hipótesis general del estudio y responder la pregunta de investigación que originó el mismo. Estadísticamente se demostró que el tamaño de la organización, la existencia de una persona específica dentro de la organización para rendir cuentas, la pertenencia a redes, el nivel de sujeción a mecanismos legales y el origen de los recursos son variables que determinan significativamente la rendición de cuentas. Al medir la rendición de cuentas de cuatro formas distintas y luego aglutinarlas a través de un índice con los cinco modelos o estimaciones para diferentes mediciones de rendición mostrados en el capítulo cuarto, observo que las distintas variables independientes impactan

distintos aspectos de la rendición de cuentas de forma significativa. Por ejemplo, que el que haya una persona específica para la rendición y que la organización esté sujeta a mecanismos determina la existencia de un informe anual por parte de la organización. Asimismo, el *índice de rendición* demostró que las cinco variables que se incluyeron en los modelos a manera de hipótesis desde un inicio son estadísticamente significativas al explicar la rendición de cuentas de las organizaciones. En lo general, entre más grande sea la organización, exista una persona específica para rendir, más mecanismos legales obliguen a la organización y se pertenezca a redes, mayor es la probabilidad de que la organización ejecute la rendición de cuentas.

| distintas aproximaciones a la rendición de cuentas | variables que determinan la rendición de cuentas de forma significativa | | | | |
|--|---|----------------|-------------------|------------|---------------|
| | <i>tamaño</i> | <i>persona</i> | <i>mecanismos</i> | <i>red</i> | <i>origen</i> |
| <i>informe</i> | | ✓ | ✓ | | |
| <i>evaluación</i> | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ |
| <i>instrumentos</i> | | | | ✓ | ✓ |
| <i>direccion</i> | | | ✓ | ✓ | ✓ |
| <i>índice de la rendición</i> | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

Asimismo, la investigación no sólo encuentra las variables anteriores como determinantes de la rendición de cuentas, sino que en un intento por ofrecer más respuestas a la interrogante y reconocer que el fenómeno es mucho más complejo y que existen otros aspectos que explican por qué algunas organizaciones rinden cuentas y otras no, la investigación señala a través de sus páginas muchas más dificultades en la rendición que se muestran a continuación. Primero que todo, la investigación cualitativa y cuantitativa encuentra que algo que entorpece la rendición de cuentas en lo general y no sólo para algunas organizaciones es lo ubicuo que es el

término rendición de cuentas. En el primer capítulo de esta investigación señalé la importancia de definir la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil, sin embargo conforme la investigación fue avanzando se señaló la urgencia de tal definición. Tal y como José Martín Hernández y otros autores han señalado, el concepto de rendición de cuentas en lo general no existe explícitamente en la Constitución, por lo que hablar de rendición de cuentas de las OSC en lo específico es algo realmente complicado y que corresponde hasta ahora a las organizaciones y a la teoría definirlo y limitarlo. En esta investigación apunté a que la falta de un concepto claro de la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil en el marco legal mexicano que exponga qué es la rendición, para qué sirve y cómo se hace es algo que entorpece el fenómeno de estudio, más aún cuando las propias organizaciones de la sociedad civil tienen nociones muy diversas sobre porqué rendir, a quién rendir y cómo hacerlo. Según la encuesta elaborada en esta investigación los mecanismos de rendición de cuentas son muy diversos, dentro de los cuales se inscriben informes o reportes, cápsulas en medios de comunicación, juntas, redes sociales, eventos, documentales, panfletos, páginas de Internet de la organización, correos electrónicos, periódicos murales, boletines electrónicos, memorias fotográficas, etc.

Asimismo, el estudio encontró que las organizaciones entienden la rendición de cuentas sólo desde un ámbito fiscal o económico en el que sólo los recursos externos deberían ser monitoreados. Para la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil, la rendición de cuentas desde el Estado sólo tiene sentido si se reciben recursos públicos o si éstos sirven para la deducción de impuesto a alguien más. En la encuesta cuando les pregunté a quiénes rendían, la mayoría dijo que a donantes, beneficiarios y público en general y unas organizaciones más señalaron que a

organizaciones amigas, socios, miembros, agremiados, patrocinadores, equipo de trabajo y voluntarios. Esta información no resulta tan esperanzadora si regresamos al punto de qué no sabemos bien a bien cómo es que éstas organizaciones consideran que están rindiendo y si ésta rendición es efectivamente de calidad y completa, que integre mecanismos de información, de evaluación y de sanción. Al respecto de este último punto, sólo se sabe que 13 organizaciones de las que contestaron la encuesta han sido castigadas en mecanismos de rendición de cuentas, lo que evidentemente no señala que todas las demás no hayan tenido problemas en el uso de los recursos y ejecución de sus proyectos, sino precisamente que gran parte de la rendición de cuentas sólo implica información y no los otros dos elementos que son justificación y sanción. Los mecanismos que las organizaciones señalan como redes sociales, páginas de Internet, boletines y algunos informes son mecanismos de información o transparencia más que de rendición de cuentas, porque en muchos de ellos no existe una verdadera comunicación entre las organizaciones y el destinatario. Si bien al principio de la investigación sostuve que hablar de uno de los tres pilares que contempla la rendición de cuentas es hablar del término de forma correcta, lo cierto es que una rendición de cuentas completa implica los otros dos pilares forzosamente. Sin la existencia de los tres pilares el diálogo no existe, lo que hay es si a caso transparencia por parte de la organización y una comunicación parcial entre gobierno, ciudadanía y tercer sector.

Más aún, a lo largo de las páginas anteriores afirmé que la mayoría de las organizaciones entrevistadas y encuestadas dimensionan la rendición como algo bueno, necesario y que podría ofrecer beneficios a la organización. Sólo 4.5% de las personas encuestadas dijeron que consideran los mecanismos de rendición de cuentas innecesarios y 61.4% que una mayor rendición de cuentas podría ofrecerles beneficios

a la organización. Los correos que mantuve con las organizaciones señalaron también este interés por investigaciones en materia de rendición como elementos que podrían ayudarlas a recuperar la confianza de la sociedad. Este hallazgo consolida la premisa que sostuve desde la justificación del estudio de que una mayor rendición de cuentas podría mejorar la confianza de las OSC con otros agentes.

Tal y como se señaló con datos de la encuesta de esta investigación, las organizaciones de la sociedad civil perciben, en una alta proporción, que la rendición de cuentas tiene un carácter obligatorio al responder que ellos rinden más por obligación que por voluntad. Sin embargo, ellos mismos perciben que no hay una verdadera obligación para rendir cuentas en lo general. Si bien en los modelos o estimaciones estadísticas para diferentes mediciones de rendición de cuentas mostrados con anterioridad se observa la importancia de los mecanismos legales dentro de la rendición de cuentas, específicamente en el capítulo dos de la investigación se definió muy a detalle el marco legal de las OSC para demostrar las verdaderas obligaciones legales que las organizaciones de la sociedad civil tienen en México en materia de rendición. En dicho capítulo concluí que la figura legal y el nivel de institucionalidad de las organizaciones de la sociedad civil determinan las distintas obligaciones en materia de rendición de cuentas. Las organizaciones de la sociedad civil en México pueden servir a su propósito sin tener ningún tipo de documento oficial que se los permita, o bien contar con algunos o todos los documentos. Este nivel de institucionalidad conlleva distintos grados de reconocimiento pero también distintas obligaciones. En el capítulo dos aclaré que dentro de las OSC con cierto grado de institucionalidad hay cuatro figuras jurídicas: AC, IAP, ABP e IBP. Al respecto de las IAP, ABP e IBP mencioné que su marco legal es mucho más claro o conciso que el de las AC; que éstas se encuentran

reguladas por las Juntas Privadas estatales que supervisan el cumplimiento con el objeto para el que fueron fundadas, la permanencia y la adecuada administración del patrimonio; y que en razón de rendición de cuentas éstas presentan problemas serios. La rendición de cuentas de las IAP, IBP y ABP se encuentra desincentivada, según autores citados en el capítulo dos, por el marco legal, la falta de claridad de los mecanismos de implementación, los bajos costos de incumplimiento, el grado de profesionalidad de las juntas y la tolerancia por parte de las mismas ante las faltas de las organizaciones. En el caso de las IAP señalé que muy pocas declaran sus acciones, población a atender, bienes e inmuebles desde su creación y que éstas registran recurrentemente faltas en la documentación financiera, en informes de labores y en juntas entre los asociados. En las IAP se encuentran fallas notables en el monitoreo por parte de algunas Juntas y se destaca que la verdadera rendición de cuentas se encuentra en la relación con los donantes.

Respecto a las AC, el marco legal es mucho menos acucioso, éstas deben, en caso de que quieran un mayor grado de institucionalidad, contar con una acta constitutiva protocolizada ante notario público y registrada ante el Registro Público de la Propiedad y contar con el permiso de la SRE. Asimismo, las organizaciones pueden registrarse ante el RFC lo cual implica llevar registros contables, realizar retenciones de impuesto sobre la renta y el valor agregado sobre honorarios profesionales y arrendamiento de personas físicas, presentar declaraciones de pago de impuestos mensuales, pagar las retenciones correspondientes, entregar constancias a las personas de las que se retuvieron impuestos y presentar declaraciones informativas y anuales al SAT. Por su parte las AC, IAP, IBP y ABP que quieran ser donatarias autorizadas deberán contar con el carácter otorgado por el SAT. Esta certificación las obliga a contar con los requisitos legales y de transparencia que los obliga la ley, así como

contar con un contador para llevar sistemas contables de la organización, mantener a disposición pública los ordenamientos fiscales, presentar declaraciones anuales, gastar menos de 5% en asuntos administrativos y cumplir con el objeto para el que fueron creadas. Finalmente, las IAP, ABP, IBP y AC que deseen obtener fondos públicos deberán estar inscritas en el SIRFOOSC y contar con la CLUNI otorgada por la Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Las obligaciones de estar inscritos ante el SIRFOOSC son presentar un informe ante Indesol de lo que hayan obtenidos con fondos públicos y mantener sus datos actualizados ante el registro.

Respecto a los informes que se hacen tanto al SAT por parte de las donatarias autorizadas, cuanto al Indesol si se cuenta con CLUNI, la investigación encuentra que en el primero existe un verdadero mecanismo de rendición de cuentas puesto que éste implica información, justificación y castigo aunque sólo se relacione con una dimensión de la rendición, la fiscal, y sólo implique una dirección en la rendición de cuentas (hacia gobierno), mientras que en el segundo no existe un mecanismos de rendición de cuentas, en el diseño ni en la práctica. En el informe al SIRFOOSC lo que hay, más bien, es una ventana de transparencia sobre la adquisición y uso de recursos públicos. El informe al SIRFOOSC implica que las organizaciones reporten sobre lo que hayan obtenido con estímulos federales: el monto, la secretaría y a través de qué programa obtuvieron el recurso, sin embargo el convenio no se agrega y la información no se verifica. Las organizaciones dan información sobre el uso de los recursos públicos en campos cerrados lo que dificulta a las organizaciones explicar sus acciones. Una queja constante de las organizaciones es la falta de indicadores cualitativos en los dos informes, SAT y SIRFOOSC, que les permitan describir sus acciones. La existencia de sólo datos cuantitativos en la rendición de cuentas tiene

problemas serios como la incapacidad de conocer efectivamente las acciones de la organización, conocer superficialmente si ésta realizó el proyecto financiado, desconocer los problemas o los límites que las organizaciones tienen para después no cometer los mismos errores con otras organizaciones y sobretodo encasillar las acciones de las organizaciones en actividades fáciles de reportar como talleres, cursos, eventos, etc. Los indicadores cuantitativos inhiben de cierta manera la originalidad de las organizaciones e imputan acciones sobre las mismas. Las OSC en aras de recibir recursos públicos realizan proyectos muy estandarizados que les permita reportar lo que se busca en los informes cuantitativos.

El registro del SIRFOOSC tiene la peculiaridad de que no emite opinión alguna sobre la información que las organizaciones proveen en su informe, excepto si lo entregaron a tiempo, a destiempo o no lo entregaron. Para el SIRFOOSC, la autoridad competente de dictaminar si los recursos públicos son utilizados de forma correcta o no, es la secretaría que otorga el recurso. La falta del informe por parte de una organización ante el SAT implica la suspensión del carácter de donataria autorizada, mientras que en el caso del SIRFOOSC esto no implica la remoción del CLUNI, sino sólo una observación en la página de Internet del registro de que no se entregó el informe. La observación posiblemente repercutiría en un futuro si la organización decidiera participar para la obtención de algún recurso público.

El SIRFOOSC se establece como una instancia federal para sistematizar y actualizar la información legal de las OSC inscritas y el apoyo que las dependencias federales les otorguen, sin embargo éste presenta un retraso significativo en relación con la actualización de los datos por que muchas organizaciones tienen contacto una sola vez con el registro y por una falta de interés por mantenerlo actualizado. La LFOOSC deja la responsabilidad del ingreso y la actualización de los datos a las

organizaciones y no impone obligaciones respecto a la actualización a las últimas (sí en la ley pero no en la práctica). Al respecto de esto último, creo que se debe ser muy claro en señalar que si bien a las organizaciones les interesa mantener sus datos actualizados en aras de no tener trabas a la hora de querer conseguir recursos, al Estado también le debería interesar el conocer si los datos de las organizaciones que reciben, recibieron o recibirán recursos son correctos. La rendición de cuentas no es algo que deba interesarle sólo a las organizaciones, sino que es una labor compartida donde el gobierno debe colaborar. En México existen pocas bases de datos sobre organizaciones de la sociedad civil dentro de las cuales se encuentra el SIRFOOSC, la de donatarias autorizadas y la del CEMEFI. Éstas sirven a muchos investigadores sobre el tercer sector para estar en contacto con las organizaciones, a ciudadanos en general para ser parte de la organización como voluntarios, donante o beneficiarios y al gobierno para desarrollar políticas públicas en función de la distribución de organizaciones de la sociedad civil en el territorio o en distintas temáticas. Si el SIRFOOSC, uno de los registros más importantes que se tiene, está desactualizado, lo anterior es prácticamente imposible.

Asimismo, la pugna por una ventana única de rendición de cuentas, presente en las encuestas y en las entrevistas, difícilmente podría funcionar entre el SIRFOOSC y el SAT si existen tantas diferencias. Los dos mecanismos responden a la rendición de recursos económicos completamente distintos (privados-públicos) y tienen capacidades de acción también muy distintas. Durante la investigación afirmé que el SAT funciona como un verdadero mecanismo fiscalizador, mientras que el segundo no. Esto a pesar de que en la LFOSC se establece claramente en el artículo 16, apartado IV que es obligación del Registro hacer del conocimiento de la autoridad competente la existencia de actos o hechos que puedan ser constituidos como delitos.

Al igual que con las IAP, ABP e IBP, en el caso de las AC, la verdadera rendición de cuentas se hace con los donantes y no con el informe ante el SAT y el SIRFOOSC. La verificación que se hace para AC, IAP, ABP e IBP, al menos sobre el uso eficiente y responsable de los recursos públicos, depende de cada una de las secretarías que otorga los recursos. Las secretarías emiten sus propias reglas de operación para cada programa en el que se entregan los recursos a organizaciones. La investigación resaltó que para el 2007, sólo 41% de los recursos federales destinados a apoyos y estímulos dirigidos a las OSC a través de programas y acciones de fomento, contaron con reglas de operación y que esto facilita que se hagan prácticas no transparentes y no deseables. A falta de reglas de operación la ciudadanía desconoce porqué se eligen a ciertas organizaciones y a otras no, desconfía y desconoce cuáles son los mecanismos de rendición de las organizaciones. Si las reglas de operación de los programas y los convenios que se firman no se hacen visibles en un portal, ni las organizaciones ni la ciudadanía pueden estar tranquilos sobre el uso adecuado de los recursos públicos. En estricto sentido, desde el año pasado existe en funcionamiento un micrositio dentro del SIRFOOSC al que tienen acceso sólo los responsables de los programas federales. En este micrositio las dependencias pueden conocer de éxito o fracaso de organizaciones, sin embargo éste sólo es visible para funcionarios públicos y depende de si las secretarías suben o no la información. Asimismo existen dos portales donde se supone se debería de poder consultar los convenios que las organizaciones firman con las dependencias públicas, el primero es voluntario y compete a las organizaciones de la sociedad civil subir sus convenios y el segundo es un portal del IFAI en el que corresponde a las dependencias subir los convenios. Entre los hallazgos de la investigación encuentro que la calidad de la información en ambos portales es mala e incompleta. En el caso de las rendición de

cuentas que se hace con donantes privados, la investigación no profundizó; sin embargo por las entrevistas y las encuestas concluyo que en algunos casos las organizaciones firman acuerdos en donde si no cumplen con las acciones prometidas deberán regresar el dinero, tal y como sucede al menos en el programa de Coinversión Social. Si entre dependencias públicas la comunicación sobre las organizaciones se pude decir que es débil, entre donantes privados es nula. Dificilmente una fundación puede saber si determinada organización cumple o no con otra. Esta falta de comunicación no permite detectar la duplicidad de proyectos financiados e incentiva la desconfianza de las fundaciones y ciudadanos particulares para donar.

Más aún, también encontré que quizás uno de los elementos que explica la falta de rendición de cuentas es la inseguridad que perciben las propias organizaciones al ser transparentes con la información que proporcionan, sobretodo por la inseguridad con la que se vive en el país. Lorena Cortés en entrevista mencionó que, al igual que las personas no reportan sus ingresos reales cuando se les pregunta por miedo o prejuicios, algunas de las organizaciones de la sociedad civil son reacias a dar información relacionada con dinero a personas en lo general. Esto a pesar de que en algunos casos se trate de recursos públicos. La propuesta en este sentido sería seguir apostando por la protección de datos personales y por una definición de rendición de cuentas que proteja a los miembros de las organizaciones.

En materia de rendición de cuentas es muy importante señalar que todo ideal debe tomar en consideración las realidades de las organizaciones de la sociedad civil en México. Según la encuesta que elaboré, la mayoría de las organizaciones son muy pequeñas en cuanto al personal, 77.8% de las organizaciones encuestadas las integran menos o 10 personas y 11.6% de 11 a 20; lo que significa que 89.4% de las organizaciones funcionan con menos de 20 personas. Incluso a pesar de que se

demonstró que el que haya una persona específica para rendir cuentas no está determinado por el tamaño de la organización, se puede observar que sólo 64.2% cuenta con una persona específica para rendir cuentas. El estudio también demuestra que en su mayoría las personas que realizan la rendición no son contadores lo cual no está forzosamente mal, pero se puede deducir que no todas las organizaciones cuentan con un contador, lo que a su vez determina las dificultades que las organizaciones tienen para ser donatarias autorizadas y ejecutar su rendición ante el SAT. Los modelos o estimaciones presentados con anterioridad señalan la importancia de considerar estos factores internos de las organizaciones como determinantes de la rendición de cuentas. Si bien no se apela por una diferencia de rendición según las capacidades de las organizaciones, si se hace hincapié en que el piso mínimo de rendición deberá ser asequible para todas.

Todo ideal de rendición de cuentas debe tomar en cuenta también los altos costos administrativos que implica la rendición de cuentas frente a los escasos o bajos recursos que tienen las organizaciones en lo general. A lo largo de la investigación sostuve que realmente son muy pocas organizaciones a nivel nacional que acceden a recursos públicos anualmente y que hay muy pocos donantes privados que además tienen organizaciones fijas a quien donar. Las organizaciones de la sociedad civil en su mayoría se sostienen a sí mismas con recursos propios. Como he mencionado, los límites en el gasto administrativo impuestos en los montos donados tanto de donantes privados, pero sobretodo de gobierno (como lo son el de 5% en las donatarias autorizadas inscrito en el Código Fiscal de la Federación) limitan la profesionalización de las organizaciones. La rendición de cuentas cuesta y cuesta mucho y no debe ser un costo que se absorba sólo por las organizaciones de la sociedad civil, puesto que la rendición compete también a donantes privados,

gobierno y ciudadanía en el sentido de saber bien a bien qué se hace con los recursos otorgados. Un buen donante no sólo es el otorga el recurso, sino el que garantiza que éste sea utilizado de forma correcta y eficiente para la ejecución del proyecto y también el que se preocupa porque el dinero otorgado permita el fortalecimiento y la sustentabilidad de la organización a futuro.

Mis hallazgos también muestran, que las redes mejoran la rendición de cuentas de las organizaciones. Específicamente las redes obligan a las organizaciones a ser responsables ante un público más grande, éstas implican coordinación, cooperación pero también compromiso. En la descripción de los datos de la encuesta se encontró que 42.3% de las OSC no participaba en redes, pero que de 57.7% que sí lo hacía, sólo 32.4% participaba en redes que no exigían rendición de cuentas. Las redes en México funcionan no para que las organizaciones se sometan a pronunciamientos o compartan estrategias de rendición de cuentas y transparencia, sino para que compartan información sobre el tema de la asociación, para fortalecerse frente al gobierno, etc. A pesar de lo anterior, con el modelo demostré que las redes afectan significativamente algunos aspectos de la rendición como lo son los instrumentos y la dirección. Si bien el participar en redes no impacta significativamente en que una organización realice anualmente su informe, sí se observa que las redes aumentan el número de direcciones a las que las organizaciones informan sobre sus acciones y los instrumentos por medio de los cuales lo hacen. Las redes mejoran la rendición de cuentas, sin embargo éstas deben de funcionar en paralelo con los mecanismos de gobierno y no pensar en ellas como sustitutos o como únicos mecanismos de rendición.

Dichos los hallazgos en términos de dificultades en la rendición de cuentas o áreas de oportunidad que podrían modificarse, es momento de contestar las dos

preguntas que compete a las recomendaciones: ¿cómo hacer que en México las organizaciones de la sociedad civil rindan cuentas en su totalidad? y ¿cómo mejorar la rendición de cuentas actual para hacer que ésta prevenga, remedie y castigue desviaciones de recursos, se traduzca en una mejora de resultados de las asociaciones civiles y a su vez fomente la credibilidad de las mismas ante la sociedad? La primera recomendación para mejorar la calidad de la rendición de cuentas en México consiste en el primer problema identificado, la definición del término rendición de cuentas. Tal y como lo dijo Wittgenstein: los límites del lenguaje son finalmente los límites del mundo. Sin una definición clara sobre rendición de cuentas de las asociaciones civiles, pareciera que hablamos de algo que todos comprendemos pero que agregamos distintos atributos. Ya he dicho a lo largo de la investigación que mediante las encuestas y las entrevistas encontré que algunas de las organizaciones de la sociedad civil identifican que la rendición de cuentas se relaciona propiamente al hecho de recibir recursos públicos y que la rendición de cuentas en su totalidad tiene distintos significados para las organizaciones.

Kimberly Keith-Brown, consultora en filantropía y sociedad civil, afirmó en la 5ta mesa de diálogo de transparencia en la Semana de Transparencia titulada “Sociedad civil, transparencia y democracia: Quién vigila al vigilante” organizada por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en la Ciudad de México en 2005, que “el no definir qué significa en términos operativos la rendición de cuentas puede al final de cuentas ser un obstáculo para el cumplimiento, si las expectativas no son realistas y si no se entiende desde la organización”.¹⁵⁶ Más aún la consultora afirmó desde hace más de siete años que tanto la definición, cuanto los estándares de transparencia y rendición de cuentas que se aplican a la sociedad civil no pueden ser

¹⁵⁶ IFAI, Ibid., 140.

definidos por los que no conocen o no entienden la sociedad civil y mucho menos por los que la ven con temor y desconfianza. En sus palabras “un estándar impuesto desde el gobierno de una forma unilateral será entendido y muchas veces yo creo que sí será un esfuerzo por vigilar y controlar el sector en vez de fomentar sus actividades. Las experiencias e ideas del mismo sector tienen que ser los que guían y definan los criterios y estándares”.¹⁵⁷ Kimberly Keith afirmó al respecto de los estándares en materia de rendición que estos deben ser a su vez medibles, aplicables, no simbólicos y no sólo punitivos. En la misma mesa de diálogo, Jesús Roberto Maloof, ponente de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, lo dijo también: “creemos que esto se debe en parte a un problema de comunicación, cuya solución debe contemplar la construcción de herramientas para transparentar nuestra acción y así podérselas comunicar”.¹⁵⁸ Esto último nos refiere al ideal de la rendición de cuentas o diálogo habermasiano definido en el segundo capítulo de esta investigación. A falta de términos como el de rendición que permitan el diálogo, la comunicación entre organizaciones de la sociedad civil y gobierno y entre organizaciones y ciudadanía es imposible.

La recomendación en este sentido implica llegar a una definición que nazca desde la sociedad civil y no de un completo símil de la rendición de cuentas de gobierno. La definición debe conjugar por un lado los límites de las organizaciones de la sociedad civil y por otro las necesidades de transparencia y rendición que requiere el gobierno, la ciudadanía y los donantes privados. A lo largo de la investigación sostuve que la redición de cuentas es por sí sólo un concepto difícil de aprehender por su carácter multifactorial. Este implica tres pilares, que son información, justificación

¹⁵⁷ Ibid., 142-3.

¹⁵⁸ Ibid., 147.

y castigo, contener distintas dimensiones o ámbitos (profesional, legal, administrativo y fiscal) y tener distintas direcciones en aras de ser completo. La definición que se busque debe, en la manera de lo posible, atender a todos estos factores, ser más que aspiracional, concreta. Debe contemplar el establecimiento de acciones y principios básicos que toda organización debe tener como lo son: la publicación de los estados financieros, la existencia de un informe anual sobre la misión, el origen y uso de los recursos, acciones, limitantes o problemas en la ejecución de sus proyectos, control en la utilización de fondos, datos de la organización, organigrama de la organización, testimoniales de los beneficiarios, fotos o material que demuestre las acciones, convenios e inversiones, etc. Con esto no quiero decir que la rendición de cuentas deba limitarse a estos elementos, sino que más bien debe de funcionar como un piso básico que permita a las organizaciones recuperar esa confianza de la ciudadanía.

Dentro de la definición del término de rendición de cuentas debe haber un espacio para los mecanismos por los cuales se debe ejecutar dicha rendición y para los indicadores que midan la situación de la asociación y la efectividad y eficiencia de sus acciones. Tal y como se señaló con anterioridad, la falta de un mecanismo que permita dar visibilidad a la rendición de cuentas no permite que la ciudadanía recupere la confianza en las organizaciones. La rendición de cuentas debe tener la mayor visibilidad posible y como única restricción debe tener la protección de datos personales y la seguridad de las personas que laboran dentro de las organizaciones. Respecto a los indicadores resulta conveniente resaltar no sólo la urgencia por desarrollarlos y enseñarlos a las organizaciones, sino también la introducción de los análisis de marcos lógicos presentes en algunas organizaciones. Los marcos lógicos son herramientas útiles tanto para la rendición, cuanto para el fortalecimiento de las

organizaciones porque les permite tener un mejor manejo de las metas que cada una desea obtener con acciones encaminadas e indicadores que lo muestren.

Finalmente, una correcta definición de la rendición de cuentas debe pensarse no sólo desde una perspectiva punitiva, sino también desde un ámbito de obligación moral. “Una rendición de cuentas completa y realista no puede limitarse a un modelo legal-institucional y punitivo, sino que debe tomar en cuenta la necesidad empírica de la acción prudencial y discrecional, ha de permitir que los agentes puedan tomar riesgos, innovar y crear, pero no de manera arbitraria sino en función de criterios flexibles que son de carácter moral”.¹⁵⁹ Una vez más, para hacer cumplir este aspecto de la rendición de cuentas se deben tejer redes, generar procesos dialogantes, vínculos entre los actores, explicitar los compromisos y cumplir las promesas. En este sentido definir la rendición de cuentas implica forzosamente una tarea cultural y moral y no sólo la de promulgar leyes y controles.¹⁶⁰

Una segunda recomendación para mejorar la rendición de cuentas de las organizaciones se centra en los costos de la rendición y en la estructura de la asociación que se requieren para ejecutar una correcta rendición de cuentas. A lo largo de la investigación se señaló que la rendición de cuentas implica costos y que la existencia de una persona específica que realice la rendición determina el que una organización pueda realizar una correcta rendición de cuentas. La falta de donantes privados en el caso mexicano, la relativa escasez de los recursos públicos y los límites que la propia legislación mexicana establece para los gastos administrativos y que los propios donantes privados establecen ante el temor de desvío de recursos, limitan por completo que las organizaciones puedan tener una estructura básica para rendir

¹⁵⁹ Alberto Hernández Baqueiro, “Hacia un concepto ético”, *Ibid.*, 69.

¹⁶⁰ *Ibid.*, 70.

cuentas. La profesionalización, no sólo en la rendición de cuentas, tiene costos que muy pocas de las asociaciones pueden enfrentar pero que es un elemento apremiante. Es necesario repensar los límites que los donantes privados y el gobierno establecen en los gastos administrativos en el marco de una mayor confianza hacia el tercer sector y en una búsqueda porque las organizaciones se profesionalicen. Es igualmente apremiante que las organizaciones busquen una mayor diversidad de recursos e incluso se propongan obtener recursos internacionales, aunque esto implique reglas de rendición mayores y posiblemente auditorías externas. En entrevista, Peter Winkel y David Nossif me dijeron que la rendición de cuentas que establece el PNUD es mucho mayor que la de instancias nacionales. Ambos declaran que la especificidad en el uso de los recursos es alta pero que ésta sí permite el pago de salarios aunque con topes razonables. Más aún Peter Winkel señala que en el caso de otro tipo de recursos internacionales es forzoso que la organización cuente con auditorías externas en donde un despacho de contadores audita el uso de los recursos. Peter Winkel afirma que en el caso específico de los recursos que provienen de la Unión Europea, la auditoría es obligatoria, pero que ésta, a diferencia de lo que pasa con los recursos nacionales, sí puede ser pagada con los propios recursos otorgados. La Unión Europea en este sentido se responsabiliza sobre los costos de la rendición de cuentas y la organización asume los compromisos por el correcto uso de los recursos ganando, en palabras de Peter Wenkel, el que los tomen en serio.¹⁶¹

Más aún, otra propuesta en aras de incrementar la rendición de cuentas, es la promoción no sólo de los cursos ya existentes por parte de Indesol, Imjuve y otras organizaciones de la sociedad civil para el fortalecimiento de las OSC y la capacitación en temas de rendición de cuentas, sino también el otorgamiento de

¹⁶¹ Entrevista realizada a Peter Winkel, Ibid y Entrevista realizada a David Nossif, Ibid.

recursos por parte de donantes privados y gobierno para fortalecer a las asociaciones, para darle mayor institucionalidad, para proveerlas de herramientas que permitan su sustentabilidad al menos en el mediano plazo. Es necesario formar organizaciones más fuertes institucionalmente y profesionalmente en México. Las organizaciones deben de contar con personal capacitado no sólo en sus áreas de acción sino también en el manejo y administración de asociaciones civiles. Sólo tres organizaciones en la encuesta reportaron que la persona que realizaba la rendición de cuentas contaba con una capacitación específica para realizar la contabilidad de asociaciones civiles. Si el dato anterior no resulta alarmante, bastaría recordar el dato de la encuesta de que no todas las organizaciones logran gastar sus recursos de acuerdo a planes preestablecidos y que muchas de las organizaciones tienen dificultades reales para ajustar sus acciones con planes o metas y recordar las implicaciones que se tiene el que las organizaciones no cuenten con planes establecidos de acción y resultados. Esto habla de la urgencia de asesoría que requieren las organizaciones para utilizar todo su trabajo en favor de México de una forma mucho más estructurada y sin tantos desatinos.

En este sentido una tercera recomendación con relación a mejorar la institucionalidad de las organizaciones para impactar positivamente la rendición de cuentas consiste en entender y comprender los orígenes del tercer sector y todas las trabas que las organizaciones tienen. A lo largo del segundo capítulo, traté de demostrar con el recorrido histórico que las organizaciones de la sociedad civil en México no nacen del Estado, sino al margen de éste para suplir vacíos estatales o bien a manera de enfrentamiento. “Lo que encontramos en realidad es una amplia gama de posiciones desde aquellas que están muy identificadas con uno u otro, hasta las que se definen de manera radical por su oposición contra uno y otro. Hay organizaciones

civiles que no quieren relacionarse con ningún gobierno por principio, ni recibir recursos, ni entablar ninguna cooperación. También hay organizaciones que ven a las empresas privadas como depredadoras irredentas de la naturaleza y los consumidores, del todo indignas de confianza. Y las hay que simpatizan mucho con el sector empresarial. La posición en la que se colocan influye en su idea de cómo ejercer la rendición de cuentas, frente a quién y acerca de qué materias”¹⁶² Si muchas de estas organizaciones difícilmente buscan trabajar en colaboración con el Estado es obligación de éste ofrecerles beneficios para adquirir un carácter institucional. Tal y como se ejemplificó con el Programa de Coinversión Social, las organizaciones buscaron acercarse al Estado en momentos en los que hacerlo representaba un beneficio tangible. La falta de recursos públicos desincentiva incluso a las organizaciones de mantenerse cerca. Lo que se busca no es regresar a un esquema corporativo o privar a las organizaciones de su independencia, sino reconocer su trabajo, fortalecerlo y que éstas adquieran mayor confianza dentro de la sociedad.

Asimismo, si lo que se busca es darle un carácter institucional a las organizaciones de la sociedad civil, se requiere que se mejoren las fallas detectadas. A lo largo de la investigación señalé que no existe difusión suficiente sobre lo que las organizaciones deben hacer en concreto para adquirir las certificaciones determinadas y que esto eleva los costos enormemente. Los miembros de las organizaciones señalaron que los propios notarios no conocen los requisitos que las organizaciones deben de cumplir por lo que elaboran actas de constitución que después deberán ser modificadas en aras de poder registrar a una organización ante el SIRFOSC o como donataria autorizada. Algo que la literatura señala también es la alta discrecionalidad para ser donataria autorizada. Si se busca que las organizaciones realmente se

¹⁶² Alberto Hernández Baqueiro, “Hacia un concepto ético”, *Ibid.*, 57-8.

fortalezcan institucionalmente se deben establecer criterios homogéneos al menos entre secretarías para otorgar los reconocimientos a las organizaciones. Es indispensable que se creen mecanismos de apelación cuando se niega el carácter de donataria a una organización y que se amplíen los temas de las organizaciones capaces para adquirir el carácter de donatarias autorizadas o al menos justificar dentro de la legislación el porqué de las restricciones. Un último punto que las organizaciones señalaron constantemente en entrevistas y encuestas, y que por tanto es relevante mencionar, es el tema de los bancos. En repetidas ocasiones las organizaciones mencionaron que una mayor institucionalidad repercute en cosas tan tangibles como las comisiones bancarias. “Para los bancos nosotros no somos organizaciones sin fines de lucro, somos una PYME”¹⁶³ “Uno requiere de diez mil pesos cuando vas empezando para abrirla, los cheques que emites te cuestan 12 pesos, el servicio de banca electrónica por el cual pagas impuestos te cuesta”.¹⁶⁴ “También hay una cosa muy perversa, que es si vas a abrir una cuenta en un banco, no puede ser una cuenta común y silvestre sino que de pequeña y mediana empresa, los bancos te cobran por todo. Otro gasto que tenemos es entonces con el banco”.¹⁶⁵

Una cuarta recomendación es en torno a los mecanismos de autorregulación que se mencionan a lo largo del capítulo dos y que luego resaltan en la encuesta con algunas organizaciones. En la presente investigación me encontré con ciertas dificultades para la correcta implementación de estos mecanismos en lo general. Por un lado se cree que el objetivo de cualquier mecanismo que intente mejorar la rendición de cuentas de las asociaciones civiles con el fin de aumentar la confianza entre los donantes y las asociaciones debe partir de una premisa, lo que se busca no es

¹⁶³ Entrevista realizada a David Nossif Sepúlveda, Ibid.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Entrevista realizada a Juan Pedro Viqueira Albán, Ibid.

estigmatizar a las organizaciones que no rinden cuentas o diferenciar a las organizaciones que rinden de las que no, sino integrar a aquellas que presentan dificultades a la hora de rendir. Los mecanismos que deben surgir desde la sociedad civil, más que certificar a las organizaciones, deben dar un acompañamiento para mejorar sus acciones, procesos e indicadores. La división en el tema de cumplimiento con algunos parámetros es loable, pero debe estar siempre acompañada de la búsqueda de la mejoría de la rendición del resto del tercer sector. Por otro, los mecanismos de autorregulación se presentan con el problema de que lo que atienden no es un fenómeno voluntario en su totalidad. A lo largo de la investigación mencioné que las propias organizaciones encuentran a la rendición como algo obligado, de ahí creo que se deriva el bajo nivel de éxito de estos mecanismos. Las certificaciones deben de proveer a las organizaciones beneficios tangibles en materia de credibilidad y acceso a recursos. Si las organizaciones no obtienen beneficios de la certificación, difícilmente contagiarán a otras para ser parte de estos esquemas tan novedosos. Más aún, los mecanismos de autorregulación deben de tomar en cuenta que la rendición de cuentas no se refiere a una comunicación única, sino a un diálogo permanente, de ahí que resulte apremiante que éstos no sean procesos de una sola vez, sino que se mantengan a lo largo del tiempo.

Alberto Hernández Baqueiro se pregunta si puede la autorregulación de las organizaciones ser una salida para el reto de la rendición de cuentas en el sector no lucrativo y señala que si bien ésta tendría la ventaja de alejar la regulación estatal, no es nada fácil ponerla en práctica. “Como señala M. Sidel, fuera de los Estados Unidos y algunos países europeos, las prácticas de autorregulación no han sido exitosas. Y en México ocurre otro tanto... los sistemas de auto-regulación y rendición de cuentas de adscripción voluntaria requieren respaldo en la cultura y las costumbres, una cierta

madurez institucional”.¹⁶⁶ Finalmente, con relación a los mecanismos de visibilidad de las OSC se debe ser claro al pensar que éstos son fructíferos en otros escenarios distintos al mexicano y enfrentar la realidad de la escasez de donantes privados, el hecho de que éstos establecen convocatorias fijas y que los recursos públicos son independientes por completo de estos mecanismos. Los mecanismos de visibilidad para las organizaciones no son mecanismos de rendición completos, son mecanismos que brindan información a la ciudadanía, pero que dependen en gran parte del interés de la misma y de la voluntad de las organizaciones. Múltiples son las voces que afirman que la rendición de cuentas debe ser desde las organizaciones de la sociedad civil y no desde el Estado, sin embargo si las organizaciones siguen pensando en la rendición como algo que representa costos, que podría generarles problemas por la información que proveen frente al gobierno o la ciudadanía en general y que no representan ningún beneficio, la autorregulación es sólo un mito.

Una quinta recomendación debe ser repensar la ventana única que gran parte de las organizaciones exigen. Tal y como digo en el cuerpo de esta investigación, hay una voz constante desde la sociedad civil que reclama la homogeneización en la rendición de cuentas al menos en el ámbito de gobierno. Si bien es imposible hacer que los donantes privados tengan criterios comunes en materia de rendición de cuentas, sí es posible hacer que el gobierno exija los mismos parámetros, con la construcción de una definición en común, y que exista una ventanilla única que reduzca los costos de administración de las organizaciones. La concurrencia en la rendición de cuentas de las organizaciones serviría además para ofrecer estadísticas claras e información pertinente sobre las organizaciones que podrían fortalecer al

¹⁶⁶ M. Sidel, “The Guardian Guarding Themselves: a comparative perspective on non-profit self-regulation”, *Chicago-Kent Law Review* (2005), 8, citado en Alberto Hernández Baqueiro, *Transparencia en Organizaciones sin fines de lucro*, Ibid.,18.

tercer sector. Hasta el momento se ha señalado que los mecanismos que el SIRFOOSC y el SAT tienen no son comparables y que cada uno por su parte busca transparentar diferentes recursos que tienen capacidades de coacción muy distintas, de aquí la imposibilidad de pensar en uno como sustituto del otro.

Muñoz Grandé afirma, que el SIRFOOSC debe dejar de ser algo voluntario o un padrón de organizaciones para convertirse en un mecanismo de rendición de cuentas.¹⁶⁷ Lo cierto es que éste no fue pensado como un mecanismo de rendición de cuentas desde sus inicios, por lo que sus atribuciones y competencias no permiten convertirlo en el mecanismo de rendición de cuentas de las OSC tan fácilmente. Las opciones son entonces transformar el SIRFOOSC o crear un mecanismo de rendición de cuentas que sustituya al SIRFOOSC y que permita comunicar la información a la Secretaría de Hacienda. Los informes presentados al SIRFOOSC o a otro mecanismo deberían traducirse en algo más que un indicador dentro de la página de internet con posibles valores entre presentó a tiempo, no presentó y presentó de forma tardía. La página de internet de este nuevo mecanismo debería poder publicar mayor información sobre el actuar de las organizaciones. Los informes a esta nueva agencia o actor deberían estar visibles al ciudadano en general, para que cada una de las personas pudiera emitir un juicio sobre el actuar de la organización. Todo ciudadano debería poder ver a través de la página de internet de forma actualizada no sólo el acta constitutiva de la misma, sino el estatus financiero de la organización, las acciones que la organización realiza y por que no, testimoniales sobre beneficiados, una fotogalería, auditorías externas, fechas sobre jornadas de la organización, convenios de colaboración con organizaciones a fines, ligas para posibles donaciones etc. Así la página de Internet podría ser un portal donde las organizaciones rendirían cuentas de

¹⁶⁷ Humberto Muñoz Grandé, *Ibid.*, 257.

forma vertical hacia arriba (donantes), pero también de forma vertical hacia abajo (beneficiarios) y de forma horizontal hacia la ciudadanía en general y organizaciones similares.

Parte de los problemas con el informe que actualmente se presenta en el SIRFOOSC y en el SAT es que éstos no se traducen en un diálogo entre las organizaciones, gobierno y ciudadanía. En el caso del SIRFOOSC, las organizaciones entregan el informe y sólo reciben un acuse de presentado, no reciben una retroalimentación y nadie cuestiona la información presentada. Las organizaciones deben sentir que a través de este nuevo mecanismo compiten en la calidad de rendición de cuentas por la confianza de los donadores. A lo largo de esta investigación he recalado que uno de los motores más fuertes de la rendición es la confianza y la obtención de recursos, lo cierto es que si este mecanismo logra que las organizaciones realmente compitan en calidad de sus organizaciones, procesos, acciones, transparencia y más, la historia de la rendición sería muy distinta.

La sexta recomendación iría en relación a la transparencia de los convenios y las reglas de operación. Como se ha venido dibujando en las páginas inmediatas, no existe una verdadera rendición de cuentas en los convenios que las organizaciones firman, en qué consiste, si existen logros y si éstos se constituyen en un marco de buen uso de los recursos públicos. Frente a esa falta de transparencia, la ciudadanía no puede más que desconfiar del uso de programas para fines políticos. Si bien en esta investigación no busco saber si eso sucede o no y en qué proporciones, lo que quiero sustentar es que urge transparentar en un portal las convocatorias a nivel federal, las organizaciones apoyadas por programas, los convenios que se firman, las metas de las organizaciones, los avances, etc. Al respecto de esto, hay una proyecto que se puso en marcha recientemente llamado Iniciativa para el Fortalecimiento de la

Institucionalidad de los Programas Sociales que se desarrolló en el marco del convenio de colaboración suscrito entre el PNUD y Transparencia Mexicana. Éste tiene el objetivo de contribuir a reforzar los criterios de protección de los programas sociales a través de la creación de una plataforma de información pública que establece una serie de atributos y criterios mínimos de institucionalidad de la política social. Para esta iniciativa blindar los programas en períodos electorales no es suficiente, sino que también se debe tener un andamiaje político-institucional que permita la transparencia y la rendición de cuentas de la política social hacia la ciudadanía. La iniciativa ha logrado transparentar lineamientos normativos de 11 dependencias federales y 31 entidades federativas y realizar un Catálogo Nacional de Programas.¹⁶⁸

Una séptima recomendación es pensar en la participación de la ciudadanía y otras organizaciones en la rendición de cuentas de las organizaciones. Actualmente no existen mecanismos legales por los que la ciudadanía puede preguntar a las organizaciones sobre su actuar. La LFOSC establece si acaso en su artículo 7 que para acceder a los apoyos y estímulos que otorgue la Administración Pública Federal, dirigidos al fomento de las actividades, las organizaciones de la sociedad civil tienen la obligación de proporcionar “la información que les sea requerida por la [sic] autoridad competente sobre sus fines, estatutos, programas, actividades, beneficiarios, fuentes de financiamiento nacionales o extranjeras o de ambas, patrimonio, operación administrativa y financiera y uso de los apoyos y estímulos que reciban”. El reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental como su nombre lo indica establece que ésta sólo compete a

¹⁶⁸ José Martín Hernández Flores, et. al., *Metodología para la identificación y promoción de buenas prácticas*, Ibid., 121-3.

dependencias y entidades públicas, que se entienden como las que están señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia de la República, los órganos administrativos desconcentrados y la Procuraduría General de la República. En este sentido, la propuesta por crear los mecanismos legales y un sistema de solicitud de información que, al igual que en el caso de las entidades públicas, permita hacer solicitudes vía internet podría mejorar mucho el diálogo entre organizaciones y ciudadanía y con esto la confianza entre estos dos entes. La creación de observatorios ciudadanos autónomos que permitan generar ese diálogo de rendición de cuentas entre la ciudadanía y la sociedad civil podrían ser útiles.

Una octava y última recomendación se refiere a la necesidad de fortalecer la visibilidad del sector. Es necesario mejorar la capacidad de comunicar de las organizaciones, mejorar la relación que éstas tienen con los medios de comunicación, acordar y obtener espacios de difusión y divulgación de sus acciones.¹⁶⁹ Esta visibilidad podría fortalecer la rendición de cuentas definitivamente, pero además interesar a ciudadanos para ser voluntarios o donantes de las mismas. La rendición de cuentas debe tener un fuerte componente de visibilidad pues sin ésta la confianza necesaria no puede desarrollarse.

Finalmente para concluir esta investigación, me gustaría dejar al lector con las tres ideas que considero más relevantes de todo el estudio. Primero, la rendición de cuentas de las asociaciones civiles es algo que debe buscarse en México y que definitivamente debe mejorar con el fin de fortalecer al tercer sector y aumentar la confianza de éste con la ciudadanía. Segundo, la mejora de la rendición de cuentas es posible si se construye y difunde un concepto de rendición de cuentas único, claro,

¹⁶⁹ Sergio García, Michael Layton, Laura García, Ileri Ablanedo, *Agendas ciudadanas para el fortalecimiento de la sociedad civil* (México: Incide Social A.C, 2007), 18.

concreto, con mecanismos específicos, que surja del diálogo entre el gobierno y la sociedad civil y que considere factores internos y externos que impactan significativamente la rendición de cuentas como lo son: el tamaño de la organización, la pertenencia a redes, la existencia de una persona específica dentro de la organización para rendir, la sujeción a mecanismos legales y el origen de los recursos de la asociación. Tercero, es necesario profesionalizar a las organizaciones a través de recursos específicos y no por medio de apoyos a acciones sociales, pensar en los mecanismos de autorregulación como herramientas complementarias, repensar el SIRFOOSC como un verdadero mecanismo de rendición de cuentas, mejorar la transparencia de los convenios y las reglas de operación entre las organizaciones y las distintas secretarías que otorgan recursos, fomentar el interés de la ciudadanía por la rendición de cuentas de las asociaciones y mejorar la visibilidad del tercer sector.

Futuras investigaciones deberán considerar los elementos propuestos e indagar aún más en las causas de la falta de rendición de cuentas de las asociaciones civiles para proponer soluciones al fenómeno que se estudia en esta investigación. Experiencias internacionales de contextos similares al mexicano podrían alumbrar el camino hacia una mejor rendición de cuentas en México. Gobierno, academia y sociedad civil deberán trabajar de la mano para mejorar la rendición de cuentas de las asociaciones civiles en aras de transformar al tercer sector mexicano para hacer de éste una verdadera voz de la ciudadanía.

Bibliografía

- Aguayo Quezada, Sergio. “Del anonimato al protagonismo: los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano”. *Foro Internacional*, volumen 32, número 3 (Enero-Marzo 1992): 323-341.
- Ahmed, Shamina. “The Issue of NGO Accountability in Bangladesh: Perspectives and Perceptions of NGO Leaders”. *Asian Thought and Society*, volumen XXV, número 75 (Septiembre-Diciembre 2000).
- Alnoor, Ebrahim. “Making sense of accountability: Conceptual Perspectives for Northern and Southern Nonprofits”. *Nonprofit Management and Leadership*, volumen 14, número 2 (Invierno 2003).
- Anderson, Keneth. “The limits of Pragmatism in American Foreign Policy: Unsolicited Advice to the Bush Administration on Relations with International Non governmental Organizations”. *Chicago Journal of International Law* 2, 371, 383 (2001).
- Barajas, Gabriela. “Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del Pronasol”. *Estudios Sociológicos El Colegio de México*, volumen 15, número 45 (Septiembre-Diciembre 1997): 741-771.
- Barber, Martin y Cameron Bowie. “How International NGOs Could do less harm and more good”. *Development in practice*, volumen 18, número 6 (Noviembre 2008).
- Bendell, J.. “Barricades and Boardrooms: A Contemporary History of the Contemporary Accountability Movement”. Programme Paper 13. Ginebra: UNRISD, 2004.
- Bacciega, A. y Borzaga, C.. *Social enterprises as incentive structures. An economic análisis* en Borzaga y J. Defourny, eds.. *The emergence of social Enterprise*. Londres y Nueva York: Routledge, 2001. Citado en Isabel Vidal, “Gobierno de las empresas: el concepto multistakeholder” (versión revisada de la comunicación presentada en the Exploratory Workshops of the European Science Foundation The Third Sector in changing Europe: Key Trends and Challenges, Corvinus University, Budapest, 6-8 Diciembre de 2006),

http://www.grupcies.com/boletin/images/stories/PDFBoletin/ArticuloII_Edic_48.pdf.

Bendell, Jem Phyllida Jay y Mark Bendell. "These pages have been regulated for you: Issues arising from the governance of Markets by NGOs" Citado en Steffek y Kristina Hahn. "Introduction: Transnational NGOs and Legitimacy, Accountability, Representation". en *Evaluating Transnational NGOs, Legitimacy, Accountability, Representation*. Inglaterra: Palgrave and Macmillan, 2010.

Brown, David L. y Mark H. Moore. "Accountability, strategy, and International Non Governmental Organizations". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Actions*, volumen 30, 3 (2001).

Brown, David L. y Jagadanada. "Legitimidad y rendición de cuentas de la sociedad civil: temas y desafíos" en Civicus The House Center for Non profit Organizations, http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/accountability_brown_jaga_in_spanish.doc (fecha de consulta Febrero 2013).

Cadena Roa, Jorge, coord. *Las Organizaciones Civiles Mexicanas hoy*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2004.

Carrillo Collard, Patricia, Gisela Robles Aguilar, Mónica Tapia Álvarez y Andrea Tapia Álvarez. *Construyendo tu organización en 16 pasos: Manual de Constitución Legal de Asociaciones Civiles*. México: Alternativas y Capacidades, 2009.

Casabbi, Julia. *Code of Good Practice for NOGOs Responding to HIV/AIDS The NGO HIV_AIDS*. Suiza: Oxfam, 2004.

Código Civil Federal, Libro cuarto de las obligaciones, parte segunda de las diversas especies de contratos, título undécimo de las asociaciones y de las sociedades, artículo 2670, [http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/1/2696.htm ?s](http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/1/2696.htm?s).

Cortés, Lorena, Cynthia Martínez, Gabriela Sánchez Gutiérrez et al.. *Una fotografía de la Sociedad Civil en México: Informe Analítico del Índice CIVICUS de la*

- Sociedad Civil 2010*. México: Centro Mexicano para la Filantropía A.C. e Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la cultura del diálogo A.C., 2011.
- Donaldson, Lex. “The normal science of structural contingency theory” en Stewart Clegg, Cynthia Hardy y Walter R. Nord, coords. *Handbook of Organization Studies*. Londres: Sage Publications, 1997.
- García y C. Cobos. “Entre la virtud y la incongruencia. Rendición de cuentas y transparencia en las organizaciones de la sociedad civil”, en A. Monsivais, comp. *Políticas de transparencia: ciudadana y rendición de cuentas*, México: Ifai-Cemefi, 2005.
- García, Sergio, Michael Layton, Laura García, Ileri Ablanedo. *Agendas ciudadanas para el fortalecimiento de la sociedad civil*. México: Incide Social A.C, 2007.
- Geedes, Barbara. *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 2003.
- Gil Villegas M., Francisco. “Hegel: Estado y Sociedad Civil a la luz de nuevas fuentes”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, número 133, (Julio-Septiembre 1988): 45-77.
- Goetz, M. and R. Jenkins. *Voice, Accountability and Development: The Emergence of a New Agenda*. Nueva York: Human Development Report Background Paper, UNDP.
- Gordon Rapoport, Sara. Transparencia y rendición de cuentas de organizaciones civiles en México. *Revista mexicana de sociología*, volumen 73, número 2 (Abril-Junio 2011): 199-229.
- Guadarrama Sánchez, Gloria. “Accountability, debilidades de las instituciones de asistencia privada en el Estado de México”. *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. VI, 22 (2006).
- “Capacidades de rendición de cuentas de las instituciones de asistencia privada en Estado de México” en Alberto Hernández Baqueiro, coord.. *Transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza en la sociedad y el Estado mexicano*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Centro Mexicano para la Filantropía, 2006, 113-130.

- Hegel, G.W.F. *Philosophy of Right*, S.W. Dyde, trad.. Ontario: Batoche Books, 2001, 1-281.
- Hernández Baqueiro, Alberto. “Acerca de confianza, organizaciones civiles y rendición de cuentas” en Alberto Hernández Baqueiro, coord.. *Transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza en la sociedad y el Estado mexicano*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Centro Mexicano para la Filantropía, 2006.
- *Transparencia en organizaciones sin fines de lucro: Chihuahua, Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey y Puebla*. México: Confío, 2013.
- “Hacia un concepto ético de rendición de cuentas”. *EN CLAVES del pensamiento- Tecnológico de Monterrey*, año 3, número 5 (Junio 2009), 47-70.
-“La rendición de cuentas de las organizaciones civiles”. *Revista de Administración Pública* 122, XLV, 21 (Mayo-Agosto 2010).
- Hernández Flores, José Martín et. al. *Metodología para la identificación y promoción de buenas prácticas en transparencia, rendición de cuentas y contraloría social desarrolladas por OSC*. México: Indesol, 2012.
- Hirschman Albert O.. *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas organizaciones y Estados*. México: FCE, 1977.
- Hobbes, Thomas. *Leviatán, O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México: FCE, 2006.
- IFAI. *Semana nacional de transparencia 2005*. México: IFAI, 2005.
- Indesol, IFAI, ITESO, *Manual de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas para el fortalecimiento de las organizaciones civiles*. México: Indesol, IFAI, ITESO, 2003.
- INEGI. *Sistema de Cuentas Nacionales de México, Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México 2008*. México: INEGI, 2011, 59.
- Kaldor, Mary. *Global civil society: An Answer to war*. Cambridge: Blackwell, 2003.
- Keck, Margaret E. y Kathryn Sikkink. *Activists Beyond Borders*. Cornell, 1998.

- Kellow, Aynsley. “Comparing Business and Public Interest Associability at the International Level”. *International Political Science Review*, Vol 23, núm.2 (Abril 2002), 175-186.
- King, Gary, Robert O. Keohane y Sidney Verba. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- Kumi, Naidoo. “The end of blind faith?”. *Accountability Forum*, número 2 (2005).
- Kuri, Angel, Michael Layton y César Reyes, “Transparencia y rendición de cuentas al interior de las OSC”, *Proyecto sobre Filantropía y Sociedad Civil, ITAM* (2006) en <http://www.filantropia.itam.mx/docs/nuevos%20documentos%20JUN10/Presentaciones%20en%20pdf/ITAMTRCOSCs.pdf> , 1-18 (fecha de consulta Febrero 2013).
- Lagerspetz, Mikko, Erie Rikmann y Rein Ruutso. The Structure and Resources of NGOs in Estonia. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, volumen 13, número 1 (Marzo 2002), 73-87.
- León Pérez, Alfonso e Israel Palma Cano. *Diagnóstico de la situación de los actores sociales que promueven el desarrollo*. México: Sedesol, 2009.
- Ley de Asistencia Social. Diario Oficial de la Federación, 2 de septiembre de 2004.
- Ley de Impuesto sobre la Renta, 2 de abril de 2013.
- Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 14 de diciembre de 1998.
- Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Diario Oficial de la Federación, 9 de febrero de 2004.
- Lichterman, Paul y Daniel Cefai. “Capítulo 21: The Idea of Political Culture” en Robert Goodin y Charles Tilly, *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Locke, John. *Ensayo sobre el gobierno Civil*. México: Porrúa, 2005.
- Merino, Mauricio. “La Transparencia como política pública: El caso del Instituto Federal Electoral” (Diplomado en Transparencia y Combate a la Corrupción, Edición III México, D.F en CIDE el 24 de abril del 2004):
- Millán, Henio y Alejandro Natal, coord. *Rendición de cuentas, democracia y sociedad*

- civil en México. Estado de México: El colegio Mexiquense, A.C., 2008.*
- Mulgan, R.. “Accountability: An Ever Expanding concept”. *Public Administration*, 78, 3 (2000).
- Muñoz Grandé, Humberto. *Marco financiero institucional de las IAP: Incentivos y desincentivos para la sostenibilidad financiera y la rendición de cuentas*. Tesis de doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México, Febrero 2013.
- O’Connell, Brian. *Civil society Underpinnings of American Democracy*. USA, Tufts University, 1999.
- Pardo, María del Carmen. “La administración pública en México sus condicionantes y retos” en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México: El Colegio de México, 2010.
- Pronunciamento de las Organizaciones de la Sociedad civil en torno a la transparencia interna y la rendición de cuentas: congruencia entre valores y acciones, México D.F., 28 de junio, 2005, <http://www.alternativasycapacidades.org/sites/alternativasycapacidades.org/files/adjuntos/Pronunciamento%20Transparencia%202005.pdf> (fecha de consulta Febrero 2013).
- Reinalda, B. “Private in Form, Public in Purpose: NGO’s in International Relations Theory” en B. Arts, B. Reinalda and M. Noortman, eds. *Non State Actors in International Relations*. Aldershot: Ashgates, 2001.
- Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, última reforma el 8 de junio de 2012.
- Reygadas, Rafael. *Abriendo Veredas, iniciativas públicas y sociales de las redes de las organizaciones civiles*. México: Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, 1998.
- Roberts and Scapens. “Accounting Systems and System of Accountability- Understandings, Accounting Practices in their Organisational Contexts”. *Accounting, Organizations and Society*, 10, 4 (1985).
- Rousseau, Juan Jacobo. *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*. México: Porrúa, 2004.

- Salamon, L. y H. Anheir. *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit sector*. Washington: The John Hopkins University, 2004.
- SAT. “Estadísticas” en Directorio de Donatarias Autorizadas del SAT, http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/donatarias/autorizadas/30_1635.html, (fecha de consulta Febrero 2013).
- Sidel, M.. “The Guardian Guarding Themselves: a comparative perspective on non-profit self-regulation”. *Chicago-Kent Law Review* (2005).
- Scott, Richard W. *Organizations. Rational, Natural, and Open Systems*. Prentice Hall, 2003.
- Schedler, Andreas. “¿Qué es la rendición de cuentas?”, IFAI, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de Transparencia (enero 2004), http://works.bepress.com/andreas_schedler/6 (Fecha de consulta Febrero 2013).
- Sommano, María Fernanda. *Sociedad Civil Organizada y Democracia en México*. México: El Colegio de México, 2011.
- Spar, Debora and James Dail. “Of measurement and mision: accounting for performance in Non-governmental Organizations”. *Chicago Journal of International Law* 3, 171 (2002).
- Spiro, Peter J.. “Accounting for NGOs”. *Chicago Journal of International Law*, 3, 161 (2002), 163.
- Steffek y Kristina Hahn. “Introduction: Trasnational NGOs and Legitimacy, Accountability, Representation” en *Evaluating Transnational NGOs, Legitimacy, Accountability, Representation*. Inglaterra: Palgrave and Macmillan, 2010.
- Tapia Álvarez, Mónica, and Gisela Robles Aguilar. *Retos Institucionales del Marco Legal y Financiamiento a las Organizaciones de la Sociedad Civil*. México: Alternativas y Capacidades A.C., 2006.
- Tarrés, María Luisa, coord. *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México: Porrúa, El Colegio de México y Flacso, 2001.
- Toqueville, Alexis de. “Cap 4: La asociación Política en los Estados Unidos” en *La Democracia en América*. México: FCE, 2002.

Villalobos, Jorge V. et al., *Compendio estadístico del Sector no lucrativo 2011*.
México: Centro Mexicano Para la Filantropía, 2011.

Wapner, Paul. “Introductory Essay: Paradise Lost? NGOs and Global
Accountability”, *Chicago Journal of International Law*, 3, 155 (2002).

..... “Defending Accountability” en *Chicago Journal of International
Law* 3, 1997 (2002), 199.

Anexo

Cuestionario completo enviado a las organizaciones de la sociedad civil para la realización de la investigación cuantitativa.

***1. ¿Cuántas personas trabajan formalmente en la organización sin contar el voluntariado?**

Menor o igual a 10

De 11 a 20

De 21 a 30

De 31 a 40

De 41 a 50

De 51 a 60

De 61 a 70

Más de 70

***2. ¿Existen mecanismos de rotación para el cargo de dirección o se trata de una función vitalicia?**

Existen mecanismos de rotación

Se trata de una función vitalicia

***3. ¿Existe una persona específica dentro de la organización que se dedique solamente a la entrega de reportes o informes financieros o de acciones?**

Sí

No

¿Cuál es su formación académica?

***4. ¿Tiene la organización alguna obligación legal para rendir cuentas?**

Ser donataria autorizada

Contar con CLUNI

Recibir recursos de algún donante en específico

Tener algún pronunciamiento

Otro (especifique)

***5. ¿Cree usted que la rendición de cuentas está más motivada por el deber que por la voluntad?**

Por el deber

Por la voluntad

***6. ¿Su organización participa en alguna red de organizaciones actualmente nacional o internacional y ésta exige o fomenta alguna acción en materia de rendición?**

- Sí participo en una red y ésta exige rendición
- Sí participo en una red pero ésta no exige rendición
- No participo en redes

***7. ¿Cuál es el origen de los recursos de su organización?**

- Público, nacional
- Privado, nacional
- Público, internacional
- Privado internacional

***8. ¿En el año 2012 su organización recibió de donativos totales más de un millón de pesos o algún donativo que excediera los 100 mil pesos?**

- Recibió de donativos totales más de un millón de pesos
- Algún donativo que excediera los 100 mil pesos
- Ninguno de los anteriores

***9. ¿Fueron los donativos a su organización mayoritariamente en efectivo o en especie?**

- Nunca hemos recibido donaciones
- En efectivo
- En especie

***10. ¿En su opinión en qué porcentaje se utilizan los recursos de la organización de acuerdo a un plan que permita el cumplimiento de objetivos?**

- 0%
- 10%
- 20%
- 30%
- 40%
- 50%
- 60%
- 70%
- 80%
- 90%
- 100%

***11. ¿Ofrece su organización algún tipo de informe sobre el origen y uso de sus recursos?**

Sí

No

Especifique

***12. ¿Su organización se somete algún tipo de evaluación externa y privada sobre acciones, procedimientos o resultados?Especifique**

***13. ¿A través de qué acciones la organización rinde cuentas?**

Panfletos

Documentales

Reportes

Eventos

Cápsulas informativas en medios

Otros (especifique)

***14. ¿A quiénes están destinados los informes sobre sus acciones y utilización de recursos?**

Donantes

Beneficiarios

Organizaciones amigas o a fin

Público en general

Otro (especifique)

***15. ¿En la organización a la que pertenece se realizan juntas entre los miembros en razón de favorecer la transparencia al interior de la misma?**

Sí

No

16. ¿Ha recibido su organización algún tipo de castigo por falta de rendición?

- Sí
- No

17. Desde su perspectiva, ¿son los mecanismos de rendición impuestos a las organizaciones de la sociedad civil: innecesarios, insuficientes, suficientes, excesivos ?

- Innecesarios
- Insuficientes
- Suficientes
- Excesivos

18. ¿Cree que una mejor rendición podría ofrecerle mayores recursos a su organización?

- Sí
- No

***19. ¿Desde su perspectiva cuáles son los principales obstáculos para rendir cuentas?**

***20. Finalmente, ¿cuál cree que sea la solución a los obstáculos anteriores?**