

HACIA UN CONCEPTO ÉTICO DE “RENDICIÓN DE CUENTAS” EN LAS ORGANIZACIONES CIVILES

ALBERTO HERNÁNDEZ BAQUEIRO*

Resumen

Se plantea la importancia de la “rendición de cuentas” (*accountability*) en organizaciones mexicanas, mediante la discusión del concepto y la propuesta de fortalecerlo destacando los factores de carácter ético que lo constituyen. En ese sentido, se destaca la aproximación ética a un problema práctico y urgente de las organizaciones civiles, al mismo tiempo que se recoge información empírica en relación con las prácticas actuales. Este tema se enmarca en el estudio ético de los “recursos morales”, lo que lo sitúa en una perspectiva de análisis de las contribuciones que la ética puede hacer para mejorar la práctica de las instituciones de la sociedad, ejemplificado en el caso de las organizaciones civiles. El ensayo destaca la contribución del análisis ético entendido como juicio moral de las acciones de la institución, la insuficiencia del modelo legal-institucional, y las aportaciones de un concepto de rendición de cuentas ético. Finalmente, se incluye una contextualización básica para la práctica de la rendición de cuentas en las organizaciones civiles mexicanas.

* Profesor-investigador del Departamento de Humanidades y director del mismo, Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México: albherna@itesm.mx

Palabras clave: rendición de cuentas, responsabilidad, organizaciones civiles, ética, recursos morales, juicio moral, confianza.

Abstract

We study the idea and implications of accountability in Mexican organizations by means of a theoretical discussion of the concept and the inclusion of its ethical characteristics. In this way, we underline a particular approach on an emergent problem, at the same time that we collect some empirical information about the present practices in the non-profit sector. This issue is proposed as a part of the study of "moral resources" and, therefore, it tries to figure out the contributions that Ethics can make to improve practices in social institutions, using the case of civil organizations as an example. This essay stresses the contribution of ethical analysis, since we understand it as the moral judgment on the institution's performance. The paper points out the deficiencies of the legal-institutional model of accountability and suggests a complementary ethical concept of accountability. Moral or ethical analysis on accountability systems is needed as much as technical, administrative and legal ones. The importance of historical context is commented on at the end of the essay, in order to provide recommendations for the practice of accountability in civil organizations.

Key words: implicaciones de la responsabilidad, civil organizations, ética, moral resources, moral judgment, confidence.

Introducción. Por qué ética y rendición de cuentas en las organizaciones civiles

Hoy día la contribución de la ética es reclamada desde múltiples problemáticas de primer orden: desde los problemas suscitados por los desarrollos tecnocientíficos (motivo detonador de la bioética), hasta los desafíos en la construcción de la democracia o la responsabilidad de las empresas y los gobiernos en la degradación del medio ambiente. Aquí me referiré a una parcela de la investigación ética actual dedicada a la comprensión de las dimensiones morales de las organizaciones humanas.

Desde hace tiempo, la ética de las organizaciones ha sido cultivada de manera abundante en la vertiente de la ética empresarial, donde existen revistas especializadas desde hace varias décadas. También, aunque diría que de modo menos abundante, se dispone de un buen acervo de material académico

relativo a la ética en el ejercicio del gobierno o en la función pública,¹ algunos de los más recientes promovidos por organismos de cooperación internacionales.² Empero, los estudios sobre las dificultades éticas en la actuación de las organizaciones civiles son comparativamente menos abundantes. Por otra parte, entre los autores de los escritos sobre estos temas dominan los especialistas que trabajan en las escuelas de administración y negocios y en las escuelas de gobierno, mientras que los académicos basados en las escuelas de humanidades y filosofía son minoría. En consecuencia, las investigaciones en estos campos frecuentemente ofrecen una perspectiva más cercana a las metodologías y preocupaciones de las academias de administración, política, sociología y antropología, es decir, con un énfasis en la investigación empírica y, de ser posible, apoyada en métodos cuantitativos.

El ensayo que se ofrece a continuación es un ejemplo de una aproximación a los problemas de orden ético que enfrentan las organizaciones sociales, relativamente menos estudiadas que las empresas y el gobierno, que utiliza pero no se reduce a la constatación empírica. Se ha escogido un tema en particular, el de la “rendición de cuentas”, por varias razones. Primero, porque corresponde a la perspectiva de estudio que privilegia el entendimiento de los recursos morales de la sociedad por encima del estudio de los sistemas de control y, segundo, porque se trata de un tema particularmente interesante para la práctica de las organizaciones civiles en el momento presente, y en particular en México. Para efectos de este trabajo usaré la expresión genérica “organizaciones civiles” para referirme a las organizaciones no gubernamentales, las no lucrativas y solidarias, entre otras denominaciones. Hay diferencias conceptuales más o menos sutiles entre las diferentes designaciones,³ pero considero que para

¹ Los estudios clásicos más influyentes seguramente son los de Max Weber (*La política como vocación*, 1919; *Economía y sociedad*, 1922). Por ser una producción menos conocida vale sugerir, para comenzar una búsqueda en la literatura en inglés, M. J. Skidmore, “Ethics and Public Service”, en *Annals of the AAPSS*, núm. 537, enero de 1995, pp. 25-36. La revista mexicana *Buen Gobierno* dedicó su número 4 a los estudios sobre ética y transparencia en el gobierno (México, primer semestre del 2008).

² Ejemplo de ello la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* (2003) y la *Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico* (1997). Para recomendaciones prácticas véase OCDE, *La ética en el servicio público*. Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1997.

³ Para referir a las diferencias entre las designaciones de las organizaciones civiles véase J. Cadena Roa, *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*. México, UNAM, 2004, pp. 7-19; M. Canto, “La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas”, en J. L. Méndez, *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*. México, MAP, 1998, pp. 77-97.

efectos de este ensayo podremos tratar a las organizaciones genéricamente como organizaciones civiles porque todas ellas tienen en común la búsqueda de alguna forma de bien público, se basan en la colaboración libre de ciudadanos, no persiguen de manera inmediata el ejercicio del poder político ni justifican su existencia en función de la generación de ganancias repartibles entre sus propietarios. Como se verá más adelante, ese perfil las hace particularmente sensibles al ejercicio de una ética cívica que, en último término, es fundamental para explicar su existencia y su actuación, en un sentido ético y también en un sentido estratégico.

Con la expresión “en sentido ético” quiero aludir al postulado de que la ética es necesaria para que cualquier organización humana sea aceptable. Así es como leo la conocida frase de J. Rawls: “La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales [...] no importa que las leyes e instituciones estén ordenadas y sean eficientes: si son injustas han de ser reformadas o abolidas”.⁴ Con la expresión “en sentido estratégico” quiero decir que además las organizaciones civiles operan utilizando una serie de recursos intangibles o recursos morales⁵ que condicionan su eficacia. En cuanto al orden de la exposición, es conveniente clarificar las nociones que se ponen en juego, así sea sólo para ponernos de acuerdo en un punto de partida y no para agotar la discusión. Esto es lo primero que haremos. Seguidamente, se traza una relación entre algunas nociones procedentes de la ética y la idea de rendición de cuentas. A partir de ese punto se halla la propuesta del ensayo. Consiste en hacer un ejercicio exploratorio, tomando la noción de rendición de cuentas como ejemplo de un proceso vital para las organizaciones en el que convergen factores de orden moral, y en el que se producen asimismo una serie de efectos también de naturaleza moral. Entre todos estos efectos podrán encontrarse algunos que pueden llamarse “recursos morales”, cuando ellos contribuyen al mejor desempeño de la organización. El ejercicio mostrará, según creo, la importancia de cultivar los aspectos éticos en la operación de las organizaciones civiles, en aras de fortalecer su capacidad de contribuir a la realización de un ideal de sociedad. Esperando que las ideas precedentes vayan bien encaminadas, continuaremos el ejercicio proponiendo un concepto de rendición de cuentas que destaque los elementos de carácter

⁴ John Rawls, *Teoría de la justicia*. México, FCE, 1979, p. 17.

⁵ D. García Marzá, *Ética empresarial, del diálogo a la confianza*. Madrid, Trotta, 2005, pp. 49-60. Este autor destaca los recursos morales como pertenecientes a la organización, en tanto que J. P. Dobel se refiere a los recursos morales como recursos de los agentes morales para formar juicios adecuados, necesarios para ejercer bien la discrecionalidad (prudencia, integridad, carácter, entre otros). Véase de este autor, “Integrity in the Public Service”, en *Public Administration Review*. Mayo/junio, 1990, pp. 354-366.

moral que lo forman, y que permita derivar algunas orientaciones para la práctica de la misma en las organizaciones civiles.

¿Qué alcance tiene la idea de rendición de cuentas? Actualmente la noción se encuentra posicionada como uno de los grandes asuntos de la discusión pública y académica respecto a todas las instituciones, tanto las públicas como las privadas. El aspecto más discutido de la rendición de cuentas es el de la transparencia y el acceso a la información. El estudio del tema se vio incrementado en México a raíz de la entrada en vigor de la Ley Federal para el Acceso a la Información Pública y el Instituto que garantiza este derecho. Su alcance es de orden estructural para la sociedad mexicana. En esa medida, es patente que afecta también a las instituciones civiles, pero es posible que la discusión, a pesar de que ahora es ya profusa y sigue creciendo, todavía pueda aportar más elementos que ayuden a mejorar la práctica cotidiana de nuestras instituciones.

Y es necesario tratar del tema en conexión con la discusión ética porque los modelos legales tienen limitaciones críticas para orientar la acción real de las organizaciones. P. Dobel⁶ llamó “legal institucional” al tipo de modelo que enfatiza la sujeción a la autoridad legal e institucional. Las variantes de este modelo de rendición de cuentas se pueden refinar mediante participación de diversos públicos. De suerte que las propuestas sobre rendición de cuentas que no van más allá de la coerción (*inforcement*) que se hallan al presente, caen en el tipo de modelos legales-punitivos.⁷ En la práctica, los modelos legales institucionales no pueden recoger la inevitable diferencia que hay entre la disposición legal, forzosamente abstracta y general, y las circunstancias reales y particulares, inevitablemente necesitadas de interpretación prudencial. Los modelos legales punitivos, por su parte, son reactivos, actúan *a posteriori*, y por consiguiente son insuficientes como criterios orientadores para la acción. Por eso es tan conveniente desarrollar una idea de rendición de cuentas ética, pro-activa, orientadora, que aproveche y genere los recursos morales de las organizaciones.

Vale decir que hay ciertas estrategias de abordaje de la rendición de cuentas que tienden a omitir la consideración de los aspectos morales y solamente prestan atención a los aspectos técnicos, administrativos o legales. En consecuencia, en este ensayo se tratará de exponer un modelo de rendición de cuentas que subraya los aspectos éticos, sin pretender que se descarten los sistemas ad-

⁶ J. P. Dobel, *op. cit.*, p. 354.

⁷ J. P. Brodeur, “Accountability: the search for a theoretical framework”, en Errol Medes, ed., *Democratic policing and accountability, Global perspectives*. Vermont, Ashgate, 1999, pp. 125-164.

ministrativos que incorporan procedimientos de rendición de cuentas, tanto al nivel de las iniciativas ciudadanas como al nivel de la acción de las entidades públicas. Cabe decir, que lo que en las iniciativas privadas es terreno de discrecionalidad, en el caso de las instituciones públicas de hecho se acota más por medio del establecimiento de políticas públicas para tales instituciones.

En la última parte del escrito se ofrece una contextualización sobre el régimen de rendición de cuentas de las organizaciones civiles en México, a manera de insumos para la puesta en práctica.

Aproximación a la rendición de cuentas desde las ideas de ética y responsabilidad

En las líneas que forman este subtítulo no se pretende discutir exhaustivamente las ideas de ética y responsabilidad. Nos referimos a conceptos tradicionales en este campo (libertad y responsabilidad), cuya discusión estricta merecería un lugar aparte por sí mismo. Partimos de que el lector cuenta ya con una noción operativa⁸ que nos basta para que se entienda la propuesta más específica, en la segunda parte del artículo. Por esta razón las referencias documentales serán las estrictamente necesarias y básicas.

De las muchísimas variantes que puedan hallarse para definir la ética pueden extraerse algunos elementos comunes que nos permitan configurar nuestra aproximación al asunto. En términos generales se acepta que la ética es una búsqueda y una pregunta más que una respuesta definitiva. La ética se constituye por medio de una reflexión racional acerca de cuál es la mejor manera de vivir, y la manera correcta y buena de relacionarse con los demás. Los supuestos indispensables de toda indagación ética son corolarios de un principio esencial: los seres humanos somos libres,⁹ podemos elegir distintas formas de acción

⁸ Para abreviar, aunque sea al modo paradójico de Wittgenstein, “es claro que la ética no se puede explicar”. L. Wittgenstein, *Conferencia sobre ética*, 1965.

⁹ La idea de que las personas podemos elegir está implicada en todas las grandes tradiciones éticas (filosóficas) de Occidente. Se halla en las dos grandes tradiciones que formula la libertad al nivel del individuo, en el sentido de la noción de facultad o “libre arbitrio”. La primera (aunque sólo sea en sentido cronológico), la teleológica, desde Aristóteles y Aquino (“toda acción y elección [...] parecen tender a algún bien”, *Ética Nicomaquea*, I, 1); y se halla aún de forma más intensa, en la tradición kantiana: “La ley de la causalidad por libertad, es decir un principio puro práctico, es aquí inevitablemente el comienzo” (“Introducción”, en *Critica de la razón práctica*. México, UAM, 2001, p. 14). Y en un sentido diferente, como atributo fundamental del individuo en la sociedad, se encuentra en el liberalismo clásico: “El objeto de este ensayo no es el llamado libre arbitrio, sino la

en función de una serie de insumos objetivos tales como las circunstancias, la información y los medios e instrumentos disponibles, y de otra serie de elementos subjetivos como los intereses y deseos, las capacidades personales (dejamos ahora de lado la cuestión de si se trata de capacidades percibidas o reales),¹⁰ la visión del mundo y las convicciones personales.

La reflexión ética tradicionalmente ha propuesto que cuando las personas actuamos libremente tenemos la oportunidad de crear. A través de nuestra acción libre podemos introducir en el mundo nuevas realidades que solamente existen gracias a nuestra voluntad creadora que, a su vez, es una manifestación de nuestra racionalidad. La maravillosa posibilidad de la creación va unida con el riesgo del fracaso. El fracaso puede adoptar muchas formas. Aunque también el éxito puede admitir varias formas, el fracaso parece ser más diversificado. El fracaso puede ocurrir porque hay una falla en los insumos, por ejemplo que tenemos información errónea, que nuestras capacidades son inferiores a las necesarias para cumplir con nuestros planes, o más dramáticamente, que nuestros propósitos no son coincidentes con una norma de acción, es decir, que actuamos de manera deliberadamente incorrecta. Como consecuencia de lo anterior, enunciado de modo tan sucinto, toda acción libre conlleva responsabilidad.¹¹

La responsabilidad es la característica de toda acción libremente ejercida de ser adjudicable en sus consecuencias y en su autoría a un agente moral.¹² En el

libertad social o civil” (J. S. Mill, “Introducción”, en *Sobre la libertad*. Madrid, Alianza, 1997, p. 81), “el individuo no debe cuentas a la sociedad por sus actos en cuanto éstos no se refieren a los intereses de ninguna otra persona sino a él mismo” (*ibid.*, p. 225). A esta tradición hay que adscribir la obra ya citada de John Rawls. La libertad como el tema de reflexión central de la filosofía se encuentra en el existencialismo del siglo xx. También hay posiciones filosóficas que niegan que, en último término, haya libertad en sentido fuerte. Las más célebres entre las clásicas serán el estoicismo greco-romano y la obra de B. Spinoza (*Ética demostrada según el orden geométrico*).

¹⁰ En ese sentido véase la amplia obra de I. Ajzen y M. Feishbein, *Belief, Attitudes, Intentions, and Behavior. An Introduction to Theory and Research*. Addison-Wesley, 1975; I. Ajzen, *Attitudes, Personality and Behavior*. UK, Open University Press/McGraw Hill, 2005.

¹¹ La noción de responsabilidad es una de las más disputadas en la literatura de ética general y de organizaciones. Quizá la obra original contemporánea más influyente que tiene esta noción como propuesta central, sea el libro de Han Jonas, *El principio de responsabilidad. Ensayo de una ética para la civilización*, 1979. En un sentido diferente, un resumen de la idea de responsabilidad social empresarial, muy de moda, puede verse G. Serna, “El concepto de responsabilidad social empresarial y las buenas prácticas entre las empresas mexicanas”, en A. Hernández, *Transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza en la sociedad y el Estado mexicanos*. México, IFAI/Cemefi, 2006, pp. 151-164. También en C. Llano hay reflexiones valiosas sobre las múltiples dimensiones de la responsabilidad de cara a su implicación en las organizaciones (*Análisis de la acción directiva*. México, Limusa, 1979).

¹² Esta noción es semejante a la idea de “imputabilidad” propuesta por P. Ricoeur.

lenguaje cotidiano suelen asignarse otros significados además a esta palabra, como deberes u obligaciones materiales. Así, a manera de ejemplo, la expresión “asignar responsabilidades en un equipo de trabajo” puede significar asignar tareas u obligaciones a una serie de personas. Aquí le damos a la noción un sentido preponderantemente formal. Con esto queremos decir que la responsabilidad es una relación entre un agente y su obra, independientemente de la calificación material que merezca esa acción de acuerdo con un código normativo particular. En palabras de Brodeur, la responsabilidad corresponde a la esfera de la realidad más que a la esfera de la convención.¹³ La responsabilidad es una característica ontológica de la acción libre o moral. O dicho de otra forma, un autor queda unido a su obra (un agente a su acción), por ese vínculo que llamamos responsabilidad. Puede ocurrir que ese vínculo sea invocado para ejercer alguna clase de efecto sobre el autor cuando la acción que él realiza se encuentra tipificada en un código moral convencional. Pero también puede ocurrir que ningún código prevea dicha consecuencia, y así, aunque el agente no pueda ser llamado a comparecer en virtud de la ley, de todas maneras seguirá siendo moralmente responsable por su acción.

Cuando hablamos de responsabilidad ética en sentido formal no la definimos en función de un marco convencional normativo, sino en relación con una realidad dura u ontológica que, hasta cierto punto, queda más allá de la posibilidad de la tipificación de acuerdo a una norma legal positiva. Cuando soy el autor de una acción soy responsable de sus consecuencias, y merezco en función de tales consecuencias tanto el elogio y el premio como el castigo y el vituperio por los resultados de esas mis acciones y decisiones. Esto, independientemente de que exista o no la posibilidad de pedir la intervención de un agente de autoridad que sancione o garantice un efecto por las acciones y sus consecuencias.

Un primer corolario de los trazos que acabamos de proponer, es una diferencia neta entre los campos de la ética en sentido estricto y el campo de la rendición de cuentas o *accountability* administrativa y legal. No entraremos aquí en una discusión sobre las diferencias semánticas en el idioma inglés y en el español de este vocablo que estamos importando y traduciendo. Demos por sentado que “rendición de cuentas” sea la traducción más cercana de *accountability*, y demos por sentado que es incompleta.¹⁴ Pero sí es importante recordar que

¹³ J. P. Brodeur, *op. cit.*, p. 152.

¹⁴ “Accountability is part of an intricate conceptual network that encompasses such concepts as answerability, responsibility, liability, sanction, duty, oversight, control, standard and performance assessment, just to name a few” (J. P. Brodeur, *op. cit.*, p. 126). “La rendición de cuentas sí es un familiar muy cercano de *accountability*. Hay matices que separan los dos conceptos [...]. Podemos

cuando se importa un concepto forjado en otro contexto cultural algo de los significados originales se puede estar perdiendo, en tanto que algo se puede estar incorporando como novedad en el lenguaje que hace la importación. Aquí, ése es precisamente el caso. La idea de rendición de cuentas se está utilizando y discutiendo al mismo tiempo que se redondea su significado y sus implicaciones. Muchos están de acuerdo en que se le entienda como esencialmente constituida por un factor de punibilidad. De acuerdo con una manera de entender la rendición de cuentas que ha sido propuesta en ese sentido, estaría constituida por los medios que hacen posible para un público el llamar a rendir cuentas a una autoridad o agente. Esta idea puede terminar de ilustrarse en términos del modelo de “principales y agentes”, donde la rendición de cuentas de un agente está constituida por el conjunto de medios que hacen posible que dicho agente sea *accountable* frente a su principal.¹⁵ Lo que aquí entenderíamos así: que pueda ser sujeto de imputación por sus acciones y sus consecuencias. De momento no entraremos más en las implicaciones del modelo agente-principal.¹⁶

Un aspecto que se propone aquí es que es necesario en la práctica construir los medios de rendición de cuentas en términos legales y administrativos para una serie de actores públicos, pero que eso no es suficiente para obtener la clase de acciones mejores que pueden desearse en los agentes sociales, especialmente en los agentes no gubernamentales. Y más aún, tampoco es deseable que esos medios de rendición de cuentas sean muchos ni muy complejos, de suerte que se conviertan en obstáculos, en lugar de cumplir una función de soporte para el funcionamiento de las instituciones, lo que, en mi opinión, es lo más importante que tiene que aportar la idea de rendición de cuentas. En lugar de extender la idea de rendición de cuentas legal hasta el máximo, sería conveniente reducir su alcance a unos límites prudenciales de acuerdo a los tiempos, los campos de trabajo, el legado histórico y social de cada sector, y reforzar de manera simultánea el papel de la responsabilidad ética en los actores individuales y colectivos.

precisar que *accountability* es la rendición obligatoria de cuentas” (A. Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, IFAI, 2004, p. 11).

¹⁵ Ebrahim Alnoor, “Making sense of accountability: conceptual perspectives for Northern and Southern non profits”, en *Nonprofit Management and Leadership*, vol. 14, núm. 2, invierno, 2003, pp. 191-212.

¹⁶ Una exposición básica y completa de noción de rendición de cuentas —que no incluye la perspectiva moral— puede verse en A. Schedler, *op. cit.* Disponible gratuitamente en formato electrónico en www.ifai.org.mx

Ética profesional de las organizaciones civiles y rendición de cuentas

La ética es un campo de trabajo amplio donde la tradición ha deslindado algunos terrenos. Uno de ellos que se cultiva entre los moralistas es la ética profesional. En términos generales, la ética profesional se entiende como el conjunto de consideraciones sobre la mejor actuación posible en el ejercicio de una profesión. En términos weberianos, entendemos por profesión el trabajo que una persona realiza de manera más o menos permanente y durante períodos largos de tiempo, y que constituye normalmente para esa persona la forma de obtener los medios de su subsistencia.¹⁷ Las obligaciones o deberes profesionales pueden verse desde dos perspectivas: por una parte, constituyen una serie de contenidos socialmente exigibles respecto a la actuación del profesional; por otra parte, la ética profesional también comprende los valores o metas, o también podríamos decir las razones por las cuales el profesional tiene aquella ocupación. Socialmente existen también unas expectativas, a veces explícitas por medio de códigos de ética profesional, declaraciones de colegios profesionales o de autoridades en cada campo de actividad. Pero además de unos mínimos que la sociedad considera que cabe esperar del profesional, éste tiene sus propios motivos que lo llevan a elegir determinada ocupación, por ejemplo, el deseo y el gusto de cultivar un determinado campo del saber, una convicción de mejora de su persona, su grupo social o comunidad, y otras semejantes. Ese conjunto de razones pertenece a un sustrato de carácter ético o valoral.

Desde el punto de vista de la ética profesional, las organizaciones civiles tienen un perfil propio¹⁸ que las hace diferentes en algunos aspectos si se les compara con lo que ocurre en otros tipos de instituciones sociales. Las organizaciones civiles que prestan servicios están sujetas a cumplir con las mismas regulaciones positivas que existen para otras entidades en el campo de acción donde se desenvuelven, por ejemplo la normativa sanitaria para las que se de-

¹⁷ M. Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. México, FCE, 2003.

¹⁸ “La sociedad civil también es el ámbito de las actividades profesionales, la opinión pública, las asociaciones cívicas y, sin duda, las organizaciones económicas. Lo cual quiere decir que las profesiones juegan un papel importante en la sociedad civil, por ello su necesidad de afirmarse como espacio público diferente de las actividades económicas y de las políticas, que hoy pretenden ocupar todo el espacio público. Tan importante es el espacio profesional en la sociedad civil que sin ella ninguna actividad política y empresarial podría realizar sus actividades con óptimos resultados” (M. A. Polo Santillán, “Ética profesional”, en *Razón Práctica y Asuntos Públicos. Revista de Ética y Filosofía Política*, núm. 7, 2008. Recurso electrónico consultado el 16 de junio de 2008: <http://racionabilidadpractica.blogspot.com>

dican a la salud, o las que rigen la asistencia social, o la normativa ambiental, o la de conservación del patrimonio, o las educativas, etcétera. Pero además de ello, se presentan al público como organizaciones cuya finalidad no es conseguir un beneficio económico entre un grupo de propietarios. Me parece que esto hace suponer muchas veces que la organización no lucrativa no se posiciona en la sociedad con los criterios de eficiencia o maximización de una ganancia, como hacen las empresas comerciales, sino en función de otros criterios. Nadie espera en un sistema capitalista que las empresas se establezcan ahí donde no se vislumbran posibilidades de obtener eventualmente ganancias, pero sí esperamos continuamente que la acción de la sociedad a través de las organizaciones no lucrativas, opere guiándose con criterios donde los valores determinantes son otros.

Nos fiamos entonces en la voluntad que subyace a las iniciativas civiles de llevar a cabo acciones de beneficio para la sociedad que no operan con el interés lucrativo en primer lugar. Sabemos que esto no significa que el público lo perciba así en todas partes. En México y en todo el mundo hay instituciones sin fines de lucro que han llegado a poseer un patrimonio considerable, pero esto no forzosamente implica que haya cambiado su naturaleza para convertirlas en empresas que venden productos o servicios con la finalidad de generar ganancias a sus propietarios. Lamentablemente, pero no por sorpresa, se pueden encontrar casos de corrupción entre las organizaciones civiles, como en cualquier otro tipo de institución social. Cabe preguntarse entonces 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. En ello se pone en juego la naturaleza que se atribuye a las organizaciones, bien sea profesional, cercana, por ejemplo, a una idea gerencial o empresarial; o bien sea política, como contrapunto del Estado; o filantrópica, orientada a un asistencialismo paliativo de las deficiencias del sistema social. Como explica Manuel Canto,¹⁹ las diferencias son relevantes. Ejemplifiquemos con el espinoso tema de la relación de las organizaciones civiles con el Estado. Podría pensarse que las organizaciones civiles son alternativamente competidoras y luego cooperadoras frente al Estado y frente al sector empresarial. 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

¹⁹ M. Canto, “La disputa teórica sobre las organizaciones civiles”, en J. Cadena Roa, *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*. México, UNAM, 2004, pp. 49-71.

relacionarse con ningún gobierno por principio, ni recibir recursos ni entablar ninguna clase de 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.

Al hablar de la rendición de cuentas tendríamos que considerar que hay una parte más o menos técnica que puede referirse a la gestión administrativa, a la eficiencia en el uso de los medios de los que dispone, a la honradez en la acción de sus directivos y empleados, etcétera. Las preguntas ya clásicas de la rendición de cuentas pueden contestarse respecto a esa dimensión de la acción institucional. Como se sabe, tales preguntas son poco más o menos las siguientes: ¿quién debe rendir cuentas?, ¿ante quién debe rendir cuentas?, ¿sobre qué debe rendir cuentas? Las respuestas recurren normalmente a un modelo de definición de los grupos de interés legítimo (*stakeholders*), audiencias o públicos que están involucrados con la acción de las instituciones. La explicación del modelo discurre, sumariamente, del siguiente modo:

Pregunta 1. ¿Quién está obligado a rendir cuentas? Todas las instituciones de interés público están obligadas a rendir cuentas a la sociedad en general, y las organizaciones civiles son de interés privado y público a la vez.²⁰ Las organizaciones civiles están obligadas a rendir cuentas en la medida que son de interés público.

Pregunta 2. ¿De qué hay que rendir cuentas? Del cumplimiento de la misión pública encomendada a la organización, y de la gestión de los recursos que se hayan recibido por parte de la sociedad, no solamente de los recursos de origen fiscal sino también de los recursos recibidos como donativos privados para el cumplimiento de la finalidad específica de cada institución.

Pregunta 3. ¿Ante quién hay que rendir cuentas? Ante el conjunto de partes interesadas, esto es, todos los que legítimamente tienen un interés en el trabajo de la organización. Empleamos para defender esta propuesta la noción de grupos de interés o *stakeholders*, que se ha divulgado sobre todo en la literatura sobre ética empresarial y responsabilidad social. Los *stakeholders* pueden definirse como todos aquellos actores que pueden legítimamente reclamar un derecho sobre el desempeño de la organización.²¹

²⁰ R. Fernandes, "Privado y público a la vez. El tercer sector en América Latina", en *Ciudadanos en construcción de la sociedad civil*. Washington, Civicus, 1994.

²¹ E. Freeman, *Strategic Management: a Stakeholder Approach*. Pitman Publishing, 1984; D. García Marzá, *op. cit.*, pp. 191-195.

La explicación de la rendición de cuentas desde el modelo de los *stakeholders* es útil y satisfactoria en varios sentidos. Pero querría agregar algunos aspectos que considero importantes. Esto es, que la rendición de cuentas considere también un momento de reflexión en que la mirada se dirija a las razones que explican por qué existe la institución, si se acerca y de qué manera al cumplimiento de los ideales que llevaron a su existencia más allá del cumplimiento de los estándares legales y técnicos que le sean pertinentes. La teoría del impacto social puede proveer un marco de referencia útil y detallado para ese ejercicio.²² En general, la problemática de la evaluación de las organizaciones, y de la acción social en general, está vinculada de esta forma con la idea de rendición de cuentas por parte de los agentes. Sin embargo, hay que recordar que la evaluación consiste en la comparación de unos resultados con respecto a unos criterios definidos previamente. La evaluación podría entenderse como un proceso técnico, en tanto que la rendición de cuentas, especialmente la rendición de cuentas desde la perspectiva ética, es también un juicio moral.

Rendición de cuentas y juicio moral

En la ética individual el juicio moral sobre las acciones se realiza tomando en cuenta un marco normativo, pero también el conjunto de circunstancias que concretan la acción y las intenciones del agente. Aquí pretendemos que la acción de las organizaciones también es susceptible de un juicio que haga comparecer el complejo de circunstancias y las finalidades propias de la organización. Para usar el juicio moral como herramienta de construcción de la rendición de cuentas, hay que suponer que la acción de la organización es susceptible de un juicio, de manera análoga a como lo es la acción de los individuos; pero son juicios distintos el que se hace para la acción del individuo y el que se realiza para la acción de la organización. No hay que confundir el juicio y la responsabilidad de las acciones estrictamente individuales con las hechas por la organización-institución, aunque éstas se lleven a cabo, vicariamente, a través de las personas individuales.

El tema al que nos referimos nos remite al problema de la agencia moral colectiva o corporativa, es decir, al problema de establecer cómo la organización se constituye en un agente moral, ella misma, diferente en algún grado de las personas individuales que concurren en ella. No nos extenderemos aquí en la

²² David Brown, M. Moore y J. Honan, “Building Strategic Accountability Systems for International NGOs”, en *Accountability Forum*, núm. 2, 2004, pp. 14-25.

discusión de la agencia moral colectiva,²³ pues rebasa los límites trazados para este ensayo, pero se trata de una noción cercana a la experiencia cotidiana. Las personas ejecutan mandatos, en cuya formación sólo participan fragmentariamente, si es que participan, cuando colaboran en una organización más o menos compleja. Nos conformaremos por ahora con proponer que una organización, en la medida que está bien constituida, puede adquirir los atributos de la persona moral, de manera análoga. Que está bien constituida puede entenderse como un resultado de su diseño institucional.²⁴ Es decir, puede tener unas intenciones o finalidades propias definidas tanto formalmente (establecidas en documentos oficiales, políticas y reglamentos) como informalmente (a modo de cultura, creencias y prácticas); dispone asimismo de recursos propios distintos de los recursos de los individuos y actúa eficazmente *a través* de los individuos que trabajan para ella. No se propone aquí la desaparición de la responsabilidad personal por las acciones, sino la *presencia coincidente* de una responsabilidad del agente institucional por las acciones ejercidas en su nombre.

Supuesta la pertinencia de la agencia moral institucional, revisemos los elementos del juicio moral²⁵ para reforzar la idea de rendición de cuentas. La calificación moral de una acción atiende a tres grupos de factores. El primer factor es la acción misma, la realidad que alcanzan las modificaciones del mundo o de las personas, que se consiguen por medio de la acción del agente. Un segundo factor son las condiciones y circunstancias en las que se realizó esa modificación, por ejemplo, la calificación moral que nos merece la acción teniendo a la vista el conjunto de medios, instrumentos y procesos por medio de los cuales se alcanzaron determinados resultados. Por ejemplo, si se han respetado los derechos de todos los involucrados, si se ha perjudicado a alguien colateralmente, si se ha actuado contra las declaraciones, promesas o principios propios, si se han dispuesto todos los medios e instrumentos necesarios, entre otras. Finalmente, un tercer grupo de factores son de orden subjetivo, como el interés que se persigue a través de esas acciones, el altruismo puro o estratégico que alienta nuestra acción, el deseo de hacer el bien, etcétera. El juicio moral individual difícilmente es accesible para un observador externo porque requiere el conocimiento de las finalidades o intenciones, que son subjetivos; pero es un ejercicio que puede llevar a cabo el propio agente en su introspección. Desde luego, sería impertinente esperar que un observador externo tenga acceso a

²³ Recomendamos al lector interesado consultar R. E. Goodin, comp., *Teoría del diseño institucional*. Barcelona, Gedisa, 2003, pp. 13-74.

²⁴ R. Hardin, "Moralidad institucional", en R. E. Goodin, *op. cit.*, pp. 163-196.

²⁵ Véase Tomás de Aquino, *Suma de teología*, 1-2, cuestiones 7 a 10.

ese ejercicio. Pero el asunto sería un poco diferente al hablar de los fines institucionales. Para que el juicio moral opere en la organización será preciso que la introspección se haga explícita a su interior. Imaginamos el juicio moral como un balance reflexivo que exige la adopción voluntaria y libre de las consecuencias de los actos realizados, más allá del límite que puedan marcar las autoridades políticas a través del juicio legal. Por consiguiente, el juicio moral se distingue del juicio legal, según el cual las obligaciones de las organizaciones se definen conforme a leyes objetivas. Para el juicio moral, en cambio, las obligaciones se definen conforme a leyes, pero también de acuerdo a principios adoptados de manera autónoma. A su vez, adoptar compromisos de manera autónoma puede significar la *obligación* de orientar las acciones hacia la realización de metas y valores, no solamente de respetar los mínimos legales que valen para todos.

Esta dimensión moral del ejercicio de rendición de cuentas sólo es posible en el ámbito privado, de suyo no se puede pedir que se haga pública (vale decir, que se someta a la aprobación de terceros, salvada la ley) porque eso sería una intromisión en el ámbito de la privacidad de los agentes, tanto individuales como institucionales. Entonces, ¿no es obligatoria (y en consecuencia, ya no sería *accountability*)? Al contrario. Es obligatoria, pero de obligatoriedad moral y no legal. Una rendición de cuentas moral se ejercería de manera autónoma, eso es libremente, en virtud de los compromisos adquiridos sin coerción externa. No hay coerción desde el exterior, sino sólo en virtud de la conciencia moral que exige, desde dentro del agente, la realización de un tipo ideal de acción. Provisionalmente, podemos llamar a esta exigencia “principio de virtud”, y se entiende desde los imperativos de la ética profesional.²⁶ Otra vez, esto ocurre en la organización de manera análoga al agente moral individual (persona en sentido estricto).

Sostengo que reservar ese espacio de privacidad dentro de la rendición de cuentas para todo agente no es atentar contra el derecho que asiste a la sociedad, y a los grupos de interés legítimo, de que sus agentes subordinados les rindan cuentas. Es reconocer que hay un límite a ese derecho, un límite que es necesario para que haya vida creativa y libre. Es un espacio donde cada institución puede elegir autónomamente qué objetivos plantearse, qué estrategias seguir, a quiénes involucrar en su acción, qué valores y metas quiere realizar. Y todo esto encuadrado en la responsabilidad que cada uno tiene respecto de sus elecciones y sus actos. En otras palabras, el agente, tanto el individual como

²⁶ La idea de un tipo ideal o protocolo de acción la encuentro en J. C. Suárez, *Principios de ética profesional*. Madrid, Tecnos, 2001, véase el capítulo “La ética de la virtud como diligencia profesional”.

el institucional, más allá de las obligaciones legales establecidas por el marco normativo que le corresponde, es libre de hacer lo que considere mejor para sus propios fines. Pero no debería ser arbitrario en esas elecciones. Persisten principios de congruencia, de legitimidad y de virtud que subsisten y que deberían ser criterios sujetivos de evaluación en un acto de rendición de cuentas ética.

La *congruencia* se consigue por la fidelidad a los compromisos adquiridos y las promesas publicadas, explícitas muchas veces en los documentos fundacionales. El principio de *virtud*, por su parte, exige internamente la realización de un tipo ideal de acción. En tanto que la *legitimidad* se consigue primeramente por el objeto propio o “misión” de la organización (creo que los notarios lo llamarían “su objeto social”), estrechamente vinculado a la ética profesional de la que hablamos líneas arriba. La rendición de cuentas moral se expresa como un juicio sobre la acción de la organización de cara a esos principios, más allá de las obligaciones marcadas por la ley positiva.

Ahora bien, además del valor moral de las acciones llevadas a cabo, la rendición de cuentas puede tener un valor estratégico, pues puede ganar una serie de recursos morales para la organización, tales como legitimidad, confianza, autoridad y capital social. Antes de entrar en esos aspectos estratégicos o utilitarios de la rendición de cuentas, y todavía en el terreno axiológico, digamos que las organizaciones civiles también se ven presionadas a rendir cuentas porque en el contexto mexicano hay una demanda en ese sentido que gana fuerza cada día. Se apoya en la creencia de que hay que encontrar formas de convivencia más democráticas en todos los ámbitos, desde la política hasta la escuela y todas las formas de convivencia. La rendición de cuentas está relacionada con la idea de una cultura democrática, no solamente en relación con las instituciones del Estado sino también en relación con las civiles, y en relación con el creciente protagonismo de éstas en la atención de lo público.

Y se asume que la democracia implica participación bajo ciertas condiciones de igualdad y derechos. “Una de las convicciones que se está afianzando en la cultura política de la sociedad mexicana se puede describir como la esencia misma del *accountability*: que el ejercicio legítimo del poder político debe estar sujeto al control de aquellos sobre los que se ejerce tal poder”.²⁷ Por consiguiente, la rendición de cuentas se presenta con dos aspectos, como un instrumento de eficiencia institucional y como una obligación moral dentro de cierto ideal democrático.

²⁷ Alejandro Monsiváis, “Rendición de cuentas: un campo contencioso (a manera de introducción)”, en *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. México, IFAI/Cemefi, 2005, p. 7.

Sobre rendición de cuentas y generación de recursos morales

El primero y más socorrido de los recursos morales de una institución es la confianza. Ésta no es lo mismo que el capital social,²⁸ que puede adoptar otras formas. Pero es indispensable para establecer cualquier forma de cooperación, y por eso es como la llave para el uso de toda otra forma de capital social. La rendición de cuentas es uno de los motivos de confiabilidad que pueden hacer ganar la confianza de parte de distintos agentes sociales. La desconfianza corroe las bases de la colaboración. En la medida que un agente dispone de la confianza del público puede operar con mayores posibilidades de respaldo por parte de ese público. De esa forma, desde un punto de vista estratégico, la rendición de cuentas tiene dos canales de realimentación positiva para las instituciones. En primer lugar, porque cumple con su obligación correlativa al derecho de sus grupos de interés legítimo, a saber, el derecho de los beneficiarios, empleados, financiadores, aliados, etcétera, de que se les rindan cuentas; en segundo lugar, porque la rendición de cuentas satisfactoria puede incrementar la confianza de esos públicos asimismo el capital social disponible para la institución.

Todas las instituciones sociales necesitan contar con unas reservas de confianza que sustenten su interacción con el resto de la sociedad, pero esta necesidad es quizás más apremiante en el caso de las organizaciones civiles que dependen de las contribuciones voluntarias de todo tipo para subsistir y desarrollarse. Las acusaciones de corrupción minan de modo importante la confianza del público en las instituciones e inhiben la formación de una moral pública. En el caso mexicano, la función pública ha adolecido de una imagen negativa en términos de corrupción y confiabilidad (así se ve consistentemente en los resultados de la Encuesta Nacional de Cultura Política en 2003 y 2005). Para el sector no lucrativo encontramos una situación mixta debida a la diversidad propia del sector. Por una parte, hay un conjunto de organizaciones vinculadas

²⁸ Entendemos capital social en el sentido funcional laxo que le atribuyen autores como James Coleman y Robert Putnam, como elementos de muy diversa naturaleza que permiten a los agentes sociales establecer colaboraciones con otros agentes y actuar dentro de un determinado sistema social, y puede adoptar diversas formas, tales como redes, confianza, costumbres compartidas, normas y expectativas. La idea de capital social fue ampliamente difundida en la década pasada. Una buena síntesis del concepto se encuentra en F. Portocarrero, “Capital social, genealogía de un concepto”, en J. Butcher, ed., *El Tercer Sector en México, perspectivas de investigación*. México, Instituto Mora/Cemefi, 2006. Ejemplos sobre sus usos en B. Kliksberg, comp., *Capital social y cultura. Claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo/FCE, 2000.

con la iglesia católica que tienen una larga tradición y comparten su prestigio moral, al menos para una parte de la población, esto a pesar de las acusaciones y escándalos de tiempos recientes. Por otro lado, están las organizaciones vinculadas con el corporativismo estatal desarrollado durante los gobiernos priístas, las cuales a su vez comparten su desprestigio. Esta situación tampoco ha cambiado mucho desde el año 2000 como resultado de la alternancia en el gobierno federal: persisten prácticas clientelares en sectores específicos como el campesino.²⁹ Empero, en términos generales las organizaciones civiles gozan de suficiente prestigio para obtener la confianza de la sociedad en general, de suerte que los recursos que necesitan para operar provienen tanto de ésta como del Estado.

Pero, ¿de qué manera puede una organización ganar la confianza de su público? El desarrollo de medios de rendición de cuentas es una forma, pero la capacidad de implementar esos medios está condicionada por varios factores: algunos forman parte de su marco normativo, que en parte no puede controlar ella misma, y otros corresponden a sus propias características culturales y estructurales. A manera de ejemplo mencionaremos en el siguiente apartado dos dimensiones de la estructura de una organización que son determinantes en su capacidad de adoptar un determinado sistema de rendición de cuentas: el tamaño y la permanencia en el tiempo.

Sobre el régimen de rendición de cuentas de las organizaciones civiles mexicanas

La supervisión sobre las organizaciones civiles en México, en principio, corresponde al Estado, porque éste tutela el interés público. Desde ahí, el gobierno establece las juntas de asistencia privada, que tienen considerable autoridad sobre todas las organizaciones que adoptan la figura jurídica de Instituciones de Asistencia Privada (aproximadamente 6% del total registrado). Llamativamente, la mayoría de las organizaciones civiles (sobre el 53%) no adoptan esa personalidad jurídica sino la más libre Asociación Civil,³⁰ que tienen mucho menos supervisión estatal. En cuanto al marco normativo de las organizaciones civiles,

²⁹ R. Salgado. "Transparencia y rendición de cuentas en organizaciones campesinas", en A. Hernández, *op. cit.*, 2006, pp. 137-150.

³⁰ M. Calvillo y R. Favela, "Dimensiones cuantitativas de las organizaciones civiles en México", en J. Cadena Roa, *op. cit.*, p. 106.

el principal referente es la Ley de Fomento a las Actividades las Organizaciones de la Sociedad Civil publicada en el 2002, pero hasta hoy es difícil ver cómo la ley ha fomentado las iniciativas sociales, al menos en parte debido a la inherente diversidad del sector, pero no hay completa coherencia entre tal intención de fomento y las distintas disposiciones gubernamentales, principalmente las de carácter fiscal.³¹ De hecho, a la hora de la explicación sobre la gestión de los recursos un papel importante lo cumplen las distintas entidades que financian algunas de las actividades de las organizaciones civiles, especialmente las internacionales que tienen procedimientos más sofisticados o incluso programas de fortalecimiento institucional y capacitación (como ocurría en algunos de los impulsados por organizaciones internacionales como Alianza, dedicada al Sida o The Nature Conservancy dedicada al medio ambiente o por la Agencia para la Cooperación Internacional de los Estados Unidos, USAID).

Otro problema más preocupante en el caso de las organizaciones civiles mexicanas es el posible uso que puede hacer el Estado de los medios de supervisión o control sobre las iniciativas ciudadanas. En el pasado, el Estado mexicano siguió un proceso de incorporación de las iniciativas sociales a una estructura para-estatal y partidaria, por lo que subsiste el temor de un mal uso de las atribuciones del Estado para autorizar, controlar o impedir el funcionamiento de algunas iniciativas sociales. Las consideraciones precedentes acentúan la dificultad de adoptar en México sistemas de rendición de cuentas que privilegien el control legal institucional. La rendición de cuentas para las organizaciones civiles debe partir de la consideración de sus características organizacionales y su contexto específico.

El tamaño y la experiencia ganada en el tiempo son importantísimas para proponer alguna práctica de rendición de cuentas que sea asequible para las organizaciones. Así, el tamaño del sector y sus organizaciones en los países de la región y en particular en México es pequeño, según las mediciones disponibles al momento. Aunque es discutible la pertinencia de las metodologías empleadas para realidades nacionales diferentes (por ejemplo las utilizadas en el estudio comparativo internacional de la Universidad Johns Hopkins),³² al menos son un indicador de la situación que guardan las organizaciones más consolidadas formalmente. Sin embargo, la contribución del sector a la vida pública no guarda relación directa con su tamaño, en especial en ciertos campos, por ejemplo en

³¹ S. García, M. Layton, L. García et al., *Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*. México, Incide Social/ITAM/ICNL/Cemefi, 2007.

³² L. Salamon, *Global Civil Society: Dimensions of the Non Profit Sector*. Baltimore, Johns Hopkins University, 2001.

su capacidad para orientar ciertos temas de opinión pública o para influir en la confección de políticas públicas como nuevos actores al lado de los tradicionales como partidos y sindicatos.³³ De aquí que la importancia de las organizaciones civiles no pueda apreciarse solamente en función del número y tamaño de las organizaciones que lo integran.

Se han hecho pocos intentos de establecer indicadores de institucionalidad y transparencia para el sector no lucrativo en México. Uno de ellos es conducido de manera laxa por el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), y se concreta en diez indicadores muy sencillos que cada organización aplica de manera voluntaria. Estos indicadores solamente establecen algunas características básicas de formalidad legal y fiscal, un cierto nivel de competencia profesional en las actividades de la organización y finalmente algunas condiciones de estabilidad o permanencia de la organización en el tiempo.³⁴ No existe un registro de cuántas organizaciones cumplen con estos criterios ni en qué medida. Por otra parte, los factores que incluyen estos indicadores son convenientes para fomentar una gestión más transparente en la organización pero no nos parecen suficientes para asegurarla ni generalizables para entidades no estrictamente filantrópicas.

Observemos otros aspectos relacionados con la dimensión temporal. La mayoría de las organizaciones civiles mexicanas de las que se tiene registro tienen un ciclo de vida corto. De acuerdo con los datos de M. Calvillo,³⁵ cada año desaparece alrededor de la mitad de todas las organizaciones existentes, en tanto que se suma un número ligeramente mayor de nuevas entidades, formando un nuevo conjunto que repetirá el ciclo al siguiente año.

³³ L. Avritzer, "El nuevo asociacionismo latinoamericano y sus formas públicas; propuestas para un diseño institucional", en A. Olvera, *La sociedad civil, de la teoría a la realidad*. México, Colmex, 1999.

³⁴ Los indicadores de institucionalidad y transparencia propuestos por el Cemefi son diez: 1. Acta constitutiva registrada ante notario público; 2. Autorización de la Secretaría de Hacienda como donataria; 3. Misión, visión y objetivos; 4. Domicilio y teléfono verificables; 5. Informe anual de actividades y estados de resultados financieros auditados; 6. Consejo directivo o patronato voluntario formado por personas distintas al equipo operativo; 7. Personal operativo contratado en nómina; 8. Incorporación de voluntarios a los programas de la organización; 9. Más de tres años de operación; 10. Más de tres fuentes distintas de ingresos (Cemefi, 2005).

³⁵ M. Calvillo y R. Favela, *op. cit.*, p. 81.

	Organizaciones	Nuevas	Permanecen	Desaparecen
1998	8,626			
1999	9,330	4,723	4,607	4,019
2000	10,852	8,466	2,386	6,944

Tabla 1. Número total de organizaciones civiles, nuevas y extintas por año 1998-2000. Fuente: M. Calvillo y R. Favela (2004).

Según la misma fuente, en el año 2001 el 52% de las organizaciones existentes habían sido fundadas en el decenio anterior y el 77% en los veinte años previos, entre 1981 y 2000. Sólo el 22% de las organizaciones existentes entonces tenía una antigüedad mayor a 20 años. Desde luego, no sugerimos aquí que la permanencia por sí misma es un signo de que una organización rinde cuentas adecuadamente. Sólo proponemos que el desarrollo de medios adecuados y que llegan a todos los públicos legítimos es una tarea que se desarrolla prudencialmente, hasta cierto punto por acumulación de experiencia, y que por consiguiente necesita cierto tiempo para madurar.

La mayoría de las organizaciones civiles son de pequeño tamaño, comparadas con las empresas lucrativas corresponderían a empresas micro y pequeñas y algunas medianas. Las dinámicas organizaciones internas están condicionadas de modo muy importante por esta dimensión estructural. Consideradas tres dimensiones estructurales, tamaño, formalización y centralización, las organizaciones civiles mexicanas son preponderantemente pequeñas e informales,³⁶ por lo que las características y funciones de la transparencia y la rendición de cuentas no se cumplen de manera formal sino a base de prácticas tradicionales y medios informales. El mismo tamaño de las organizaciones limita la disponibilidad de recursos que pueden destinarse a tareas contables y de control, que necesariamente habrán de ser hacederas y útiles para la institución, no un mero adorno o requisito impuesto.

El diseño institucional para las organizaciones civiles mexicanas debe tomar en cuenta estas características a la hora de proponer ciertas estructuras éticas particulares, de manera que sean conscientes de las fortalezas culturales y las debilidades que en otros órdenes pueden tener las organizaciones. En ese sentido, el intento de usar ciertas formas de “capital social” para impulsar determinadas iniciativas de acción para la sociedad, no puede desvirtuar su

³⁶ G. Guadarrama, “Accountability, debilidades de las instituciones de asistencia privada en el Estado de México”, en A. Hernández, *op. cit.*, pp. 113-136.

naturaleza y funcionamiento originales. Es necesaria la cooperación de las organizaciones civiles, las entidades gubernamentales, las empresas y los ciudadanos individuales pero dentro de las formas que permite la cultura de hecho existente.

Cualquier organización, sea pública o privada, posee una estructura que interviene en la gestión de los múltiples asuntos que son materia ética. En ese sentido, la “estructura ética” se refiere a los elementos de la organización que intervienen, para bien o para mal, en la actuación moral de la organización. Pero puede ocurrir que dicha estructura esté subdesarrollada, o que algunos de sus elementos estén corrompidos, y en ese caso la estructura no va a favorecer la conducta ética de sus integrantes, tanto sus dependencias como sus individuos. Por el contrario, mediante el diseño adecuado de la estructura, se puede ayudar a que las dependencias e individuos tengan más alicientes y encuentren un ambiente más favorable para actuar de maneras éticamente correctas.

En suma, la idea de estructura ética expresa la convicción de que a través del diseño de una estructura que forma parte de la constitución misma de la organización, a nivel precisamente estructural, es posible apoyar su actuación ética. De este modo, no se deja la actuación a la sola buena voluntad de los individuos, mientras que tienen en contra toda una inercia y una estructura que operan en contra de sus buenas intenciones.

El diseño de estructuras éticas en las organizaciones civiles debe tomar en cuenta que las reservas de confianza provienen parcialmente de disposiciones formales tales como un sistema normativo o la existencia de mecanismos de asignación de responsabilidades (obligaciones y sanciones), pero también de la presencia de factores informales y culturales que tienen gran importancia en la orientación de las actividades. Los factores de tipo formal establecidos para el control de las actividades no pueden sustituir el impulso o motor original de las organizaciones civiles.³⁷ Más control no significa necesariamente mayor efectividad ni más bondad.

Conclusión

Parecería que las preocupaciones actuales en torno al tema de la rendición de cuentas se han concentrado principalmente en sus aspectos políticos, especialmente en aquellos casos de instituciones públicas y privadas que reciben

³⁷ Mayor discusión sobre esa idea en A. Hernández, “Estructura ética y cultura organizacional: ¿formalización o compromiso? Reflexiones sobre un estudio de caso”, en A. Monsiváis, *op. cit.*, pp. 143-179.

recursos fiscales para sus acciones. La consideración que este tema del financiamiento merece es que hay que afinar los mecanismos y las políticas generales que permitan transparencia en la asignación y uso de los recursos por parte de todos los agentes. Tales mecanismos deben forzosamente establecerse con la participación de todos los afectados, y deben buscar al mismo tiempo que sean satisfechas las obligaciones mínimas necesarias de honradez, pero de tal manera que no se conviertan en una carga insufrible y costosa, especialmente para las organizaciones más pequeñas o con menores capacidades institucionales.

Por otra parte, y de manera central para nuestra propuesta, hemos apuntado varios elementos que ayudan a destacar que 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. El principio de virtud, la responsabilidad colectiva e individual y la congruencia serían ejemplos de criterios para llevar a cabo el juicio moral sobre las acciones institucionales y personales. Tal juicio sería una parte obligatoria en el acto de rendir cuentas, con una obligatoriedad moral y no legal, so pena de cancelarla y anularla si se la reduce a obligación legal. Queda aún mucho que trabajar en el aspecto ético de la rendición de cuentas desde el momento que éste implica una adhesión voluntaria a una serie de principios, o mejor todavía, a una serie de valores compartidos, criterios prudenciales e incluso cierta visión de cómo deben ser las cosas para beneficio de todos los interesados. Para implementar este aspecto de la rendición de cuentas no basta con definir estándares, los cuales son deseables y útiles, sino que hay que trabajar en un proceso dialogante, hay que comunicar y convencer, crear consensos y tejer redes, multiplicar la confianza y los vínculos entre los distintos actores; explicitar los compromisos y cumplir las promesas. Se trata de generar recursos morales, a manera de un capital intangible que las instituciones pueden usar para solventar su acción, así como para enriquecer sus juicios prácticos y elecciones. Se trata de usar la rendición de cuentas en su sentido ético como obligación moral, y también en su sentido estratégico, para generar esos recursos morales que decimos. Las organizaciones civiles (y creo que todas las instituciones humanas) necesitan socios, aliados y amigos que puedan trabajar con ellas. La confianza, la lealtad, la comunicación, son insumos necesarios para ello. Se trata entonces, parcialmente por lo menos, de una tarea cultural y moral que es más etérea que la de promulgar leyes y controles, pero es igualmente necesaria y complementaria.

Habida cuenta de la escasez de recursos que padecen la práctica totalidad de las organizaciones civiles mexicanas, un modo de rendición de cuentas ética ofrece la posibilidad de recuperar las fortalezas culturales de que ellas disponen (como tradiciones y prácticas, creencias y valores compartidos, amistad, flexibilidad), disminuyendo la carga económica que representa la adopción de sistemas de control burocratizantes, punitivos e impuestos desde el exterior. Queda por ver cómo se consigue que los resultados de los ejercicios de rendición de cuentas sean comunicados efectiva y persuasivamente a la sociedad más amplia y a las instancias estatales.

En tercer lugar, la propuesta de una rendición de cuentas ética significa que se creen las estructuras al interior de las organizaciones que se comprometan con la coherencia y la responsabilidad de sus acciones en relación con una serie de principios morales que constituyen la identidad, la misión o justificación de la institución en su conjunto, en relación con cierta ética profesional específica. Un lugar principal en esa estructura es el respaldo de los líderes o directivos, sea en la forma de la dirección ejecutiva o el órgano superior de gobierno. Por otra parte, no sería suficiente dejar todo a la buena voluntad de cada organización. También sería muy conveniente crear organismos inter-institucionales que avalen, asesoren o actúen como árbitros con capacidad de certificación y laudo. La sujeción de las organizaciones a la autoridad de estas entidades sería voluntaria, en la medida que se trataría de una autoridad moral creada al interior del propio sector no lucrativo. Por su parte, la regulación por parte del Estado se limitaría a los mínimos necesarios y siempre con el espíritu de facilitar y promover y no de controlar las iniciativas civiles. El fortalecimiento de las instituciones en México, no solamente de las organizaciones civiles que aquí tomamos como ejemplo, pasa por hacer la tarea de fortalecerlas moralmente, y ésa es una labor en la que una rendición de cuentas integrada —ética, técnica y legal—seguramente puede contribuir en mucho.

Fecha de recepción: 15/05/2008

Fecha de aceptación: 1/08/2008