

EDICIÓN DICIEMBRE 2009

[← volver al índice](#)[- Archivo -](#)[El accionar de las ONG](#)

“¿Y quién custodiará a los guardianes?”

Las ONG tienen un peso creciente en la sociedad, tanto por sus acciones como por la influencia que alcanzaron sobre la agenda pública. El Estado se encarga de darles o no su personería jurídica y revisar formalmente su contabilidad. El resto son monitoreos informales o voluntarios. ¿Hace falta más?

ANÁLISIS | Portada

Archivo

Suscribirse

Por Javier Rodríguez Petersen

Contáctenos


Bayton
 CAPITAL HUMANO


 LA
 INVESTIGACIÓN
 DE MERCADO


 DC
 datosclaros


 New Market Research
www.datosclaros.com


“*Quis custodiet ipsos custodes*”. Así lo dijo, en latín, el poeta romano Juvenal hace casi 2.000 años. Y lo había planteado antes Platón en La República. Traducido: quién custodia a los que nos custodian. En el original la duda estaba planteada en torno a los guardianes de la polis. Pero bien puede valer como analogía. ¿Quién controla a las ONG?

La pregunta admite por lo menos dos interpretaciones: quién controla la efectividad y razonabilidad de sus acciones y denuncias; o, también, quién controla la administración de sus fondos. Y si bien resulta obvio que alguien debe fiscalizar el uso de los fondos, cabe como contrapregunta cuán necesario es un control estandarizado sobre las campañas.

El universo ONG

Las organizaciones de la sociedad civil vienen teniendo un papel creciente tanto en la instalación de los temas de la agenda pública como en la concreción de acciones dirigidas al bienestar —entendido en un sentido tan amplio como el universo de las ONG— de la comunidad.

El mundo ONG incluye a entidades muy diversas tanto en objetivos como en conformación y tamaño. Una primera distinción podría hacerse entre aquellas dedicadas a las acciones solidarias/filantrópicas y las que cumplen un rol de guardianes o impulsores de políticas públicas. Otra, entre las fundaciones donantes (como la mayoría de las que dependen de empresas) y las donatarias. Otras, en cuanto a si reciben o no fondeo internacional o si dependen de unos pocos donantes o de miles de socios.

Pese a la importancia que han ganado, no hay demasiadas precisiones sobre cuántas hay en la Argentina. Los expertos en el área estiman que “alrededor de 100.000”, aunque aclaran que esa cifra es solo una aproximación. En el país existe un registro de ONG en el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC), pero solo es obligatorio para las entidades que reciben fondos del Estado nacional. “Las estimaciones son imprecisas y desactualizadas. Como en el mundo de las empresas, hay creación permanente de entidades, y el número de 100.000 surge de los registros de entidades jurídicas en las distintas provincias y en la Ciudad de Buenos Aires que no están actualizados porque no se dan de baja las entidades”, explica Gabriel Berger, director del Centro de Innovación Social de la Universidad de San Andrés (UDESAR).

Controles formales

Esos registros son obligatorios para las ONG: sin esa inscripción no tienen personería jurídica ni, por lo tanto, margen para hacer casi nada. Este es el primer nivel de control y el más formal al que deben someterse todas las organizaciones de la sociedad civil.

Para registrarse ante la Inspección General de Justicia o las direcciones provinciales de personería jurídica, tanto las asociaciones civiles como las fundaciones deben presentar distintos datos (objetivo, fundadores, autoridades, etc.) y, al menos en teoría, ser inspeccionadas por funcionarios de esas oficinas. Ya en funcionamiento, están obligadas a presentar allí cualquier reforma de estatutos, cambio de sede, domicilio o jurisdicción, fusión y disolución, entre otros. También sus memorías y estados contables. La eventual sanción puede llegar a la quita de la personería.

Así, aunque no existe ninguna “certificación oficial” sobre los programas de las ONG, sí hay en el país “organismos que regulan el funcionamiento desde el lado legal y desde el financiero”, destaca Guillermo Correa, director ejecutivo de Red Argentina para la Cooperación Internacional (RACI). “Todos los años hay que presentar el balance financiero de la organización: cuántos fondos se recibieron, cuáles son las fuentes, si fueron donantes individuales, si hubo fondos del Gobierno, si hubo fondos extranjeros, y eso en contraposición a cómo se dijo que se iba a utilizar la plata, cómo se la ganó y cuáles son las actividades que la organización realizó”, agrega.

Berger, igual, aclara que “lo que hace la IGJ es autorizar el funcionamiento de las entidades y otorgarles la personería jurídica, con controles de forma, pero actúa en general frente a denuncias, sin un control activo”. Eso sí, recuerda que, en todo caso, la AFIP “puede llegar a hacer una tarea de control en función de las exenciones y obligaciones impositivas”.

En su portal, el CENOC aclara que “el control y fiscalización (de las organizaciones de la sociedad civil) es realizado a partir de las denuncias recibidas”. Y apunta que las más frecuentes “se relacionan con la inferencia de actividades lucrativas, la falta de presentación de documentación y la expulsión de socios sin derecho a defensa”.



Guillermo Correa

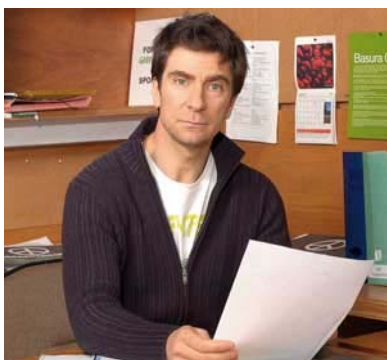
Controles informales

"La IGJ se encarga de la personería. El control más fuerte es por el lado del donante y queda hasta cierto punto circunscripto a la confianza mutua", resume Alberto Willi, profesor del área de Empresa, Sociedad y Economía del IAE. Con él coincide el directivo de una ONG de peso: "Los mayores controles son a través de mecanismos informales como los donantes y el público al que te dirigís". A eso se suman los que debe hacer el Estado cuando otorga subsidios.

En Greenpeace, la confianza de los donantes es clave: como la organización no acepta dinero de empresas ni Gobiernos, solo se financia con el aporte de sus socios, que en la Argentina ya son 75.000. "La confianza pública es el mayor activo del patrimonio de Greenpeace. Sería imposible mantener ese caudal de socios y absolutamente irresponsable con el futuro de la organización si no fuéramos absolutamente claros" en el manejo, declara el director ejecutivo de la ONG, Martín Prieto.

La organización ecologista publica sus balances en Internet. Allí hay un resumen de las acciones de 2008 y un detalle de los gastos que, aunque no es muy abierto, menciona por ejemplo que Greenpeace ingresó el año pasado en la Argentina \$14,3 millones, que 10,17% del gasto fue administrativo, 30,32% en captación de donantes y 53,92% en campañas. Prieto destaca que "una auditoría externa controla los balances y hace chequeos periódicos" y que la presentación de las memorías anuales es abierta a socios y periodistas. En cuanto a la gestión, comenta que hay auditorías cruzadas internas (la operación de la Argentina es auditada por India y viceversa) "para chequear que se apliquen los mismos procesos" y que no son públicas "por ninguna razón en particular".

Las medidas de autocontrol son similares en el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Desarrollo (CIPPEC). Su director ejecutivo, Nicolás Ducoté, resalta que "en el caso de CIPPEC, además de los controles de la IGJ, se realiza anualmente una auditoría privada sobre los fondos y una rendición anual de cuentas a la que puede asistir cualquier persona interesada" y que a eso se suman los controles y evaluaciones de los donantes "sobre la gestión de los proyectos que financian".



Martín Prieto

Códigos de conducta

Berger señala que aunque "lamentablemente" no hay un código compartido, sí existen "buenas prácticas de transparencia y rendición de cuentas a las que cualquier entidad que trabaje en forma seria y busque profesionalizar su gestión tiene acceso" y "algunos intentos de promover mayor transparencia". "En general –agrega– lo que funciona en el mundo son adhesiones a principios o códigos de transparencia".

La RACI, que funciona como "un puente entre las organizaciones argentinas y los agentes internacionales que pueden tener programas de apoyo", está en cierta forma vinculada a eso. "Una de las áreas principales de la Red es, justamente, la de capacitación y fortalecimiento internacional, porque trabajar con apoyo internacional implica tener estándares muy elevados en cuanto a la revisión de cuentas, la medición de impacto y la transparencia en las acciones", subraya Correa. La ONG tiene un "Manual para facilitar el acceso a la cooperación internacional" que se descarga de Internet y que incluye dos capítulos dedicados específicamente a la importancia del *accountability* y la rendición de cuentas.

Un ejemplo de monitoreo que mencionan tanto el director de RACI como el de CIPPEC es el de Help Argentina, que apunta a vincular donantes (empresas, fundaciones e individuos) con ONG locales. Como garantía, ofrece una suerte de membresía basada en el respeto a "criterios de transparencia y buenas prácticas". En su site tiene una herramienta de autoevaluación online para las organizaciones en cuya presentación llama a "generar las mismas herramientas y la misma información dentro de la sociedad civil que la reclamada a terceros".

Help Argentina tiene más de 50 miembros, entre ellos, CIPPEC. Ese control también es mencionado por Ducoté junto a los que realizan "más de 15 agencias internacionales que monitorean los fondos y proyectos de ONG alrededor de todo el mundo".

Greenpeace es otra de las que decidió sumarse a una "entidad paraguas" internacional y comprometerse en el "Global Accountability Charter". "Es como un cuadro de responsabilidad con la sociedad en el que las organizaciones presentan cómo se financian, cómo actúan, cómo son sus procesos, cuál es el grado de integración de terceros en los procesos internos. Es un proceso voluntario de exposición de aciertos y defectos y, al ser asumido en forma pública, expone a un escándalo de proporciones si no se cumple con lo comprometido", afirma Prieto.

En ese *Global Accountability Charter* (o Carta de Responsabilidades de las ONG Internacionales a la que también adhieren, entre otros, Amnesty y Transparency International), las entidades se imponen una serie de principios generales entre los que incluyen la "independencia política y financiera", la "transparencia", la

rendición de cuentas, el sometimiento a auditorías externas y el cumplimiento de "los estándares de exactitud técnica y honestidad en la presentación e interpretación de datos y estudios". Otra organización paraguas que propone una serie de principios de transparencia es One World Trust, que incluso tiene reportes sobre el grado de transparencia de las rendiciones públicas de distintas ONG internacionales.



Nicolás Ducoté

¿Más controles?

Los controles obligatorios se reducen, así, a la IGJ y los organismos jurisdiccionales encargados de otorgar la personería jurídica, más bien formales salvo ante denuncias, y a los que pueden realizar el CENOC y la AFIP. El resto, son mecanismos informales, como los de los donantes, o voluntarios, como las auditorías o la adscripción a membresías que exigen estándares de transparencia.

Sin embargo, para Correa, "hay un control en múltiples sentidos". "Directo por parte de tu audiencia, porque la ONG cuenta con el prestigio de las actividades que realiza ante su audiencia objetivo. Por otro lado, todo lo que tiene que ver con lo legal, jurídico y financiero. Y por otro lado, de los donantes, que si comprueban que malversaste fondos o no los usaste como prometiste, no solo abandonan su donación sino que probablemente influyan para que otras agencias dejen de donar", enfatiza.

El nudo de ese control social que elogian y prefieren tanto las ONG como los especialistas del sector pasa por el "capital social" de las organizaciones. "No generamos productos concretos sino intangibles para impulsar cambios culturales, modificar comportamientos, mejorar la calidad de vida de las personas. Lo que cuidamos con garras y dientes es el capital social y la relación con la audiencia beneficiaria. Si hacés acciones en una comunidad que te quita la confianza, aunque seas muy transparente y gastes muy bien la plata, de nada sirve", insiste el director ejecutivo de la RACI.

Berger reconoce, por un lado, que "para cualquier entidad, pasar por procesos de certificación contribuye a generar mayor eficiencia". Pero se pregunta al mismo tiempo si debería haber algún control de calidad de la tarea que realizan las ONG y no duda en que sería "un contrasentido". "El Estado –opina el profesor– solo debe controlar la legalidad de las acciones de las ONG. Las organizaciones sin fines de lucro son una expresión de la diversidad que tiene la sociedad civil, y cualquier intento de controlarla, en la medida en que no se afecte el interés público, es un paso a una mayor ingerencia estatal en la vida privada".

Prieto, de Greenpeace, no rechaza que haya nuevas instancias de monitoreo. "Las ONG tenemos la obligación de tener las puertas abiertas para absolutamente todos los controles de transparencia que sean necesarios. Es elevar el estándar ético. Si pretendemos incidir sobre el comportamiento público y corporativo, como primera regla tenemos que tener el más alto nivel de cumplimiento de nuestras reglas. No existe ni puede existir la posibilidad de eludirlas", profesa.

De todos modos, resalta que "la vara con la que se mide el funcionamiento de las ONG no es por la eficacia de los procesos internos sino por la del producto externo: una ONG como Greenpeace persigue incidir en las políticas públicas y corporativas; la medida de la incidencia a favor del medio ambiente de las modificaciones en esas políticas es la medida de nuestro buen o ineficaz proceder".

Desde CIPPEC, Ducoté señala que, "finalmente, existe también un control bastante importante que es el que realiza la sociedad, ya que si una ONG no produce valor social, deja de recibir apoyo, donaciones y espacio en la prensa". Y resalta ese otro monitoreo, el de los medios de comunicación: "Servimos poco si no tenemos prensa. La lógica es que (las ONG) tenemos palos y zanahorias muy chiquitos para promover los cambios. Los medios son los que potencian a las ONG. Y son a la vez un control".

Presiones

Aunque los controles formales y obligatorios del Estado sobre las ONG no son numerosos, un directivo de una organización que solo habló en *off the record* advirtió que a veces son usados como modo de presión. "Cuando te dedicás al control, te caen más inspecciones de la AFIP que las habituales. Son mecanismos informales para distraerte", aseguró.

Desde Greenpeace, sin embargo, Martín Prieto afirmó que "jamás" sintieron eso. "Tenemos inspecciones de la AFIP como cualquier organización, pero no tengo un solo ejemplo por el que pueda decir que hayamos sufrido ese tipo de presión. Y eso que todo lo que nosotros hacemos resulta incómodo para algún nivel de funcionarios o empresarios", expresó.

Guerra de fiscales

En Estados Unidos y la comunidad internacional de ONG dedicadas a monitorear el impacto humano de la crisis en Medio Oriente se da un conflicto particular de monitoreo cruzado. Varias de las entidades más reconocidas suelen ser muy críticas hacia Israel por la situación humanitaria en los territorios palestinos. Ahí aparecen los fiscales de los fiscales: otras ONG, también de peso, que acusan a esos informes de parciales y distorsionados y ponen el foco, en cambio, en las amenazas a Israel. Y entonces otros se convierten en fiscales de los fiscales de los fiscales: acusan a esas ONG de ser parciales a partir de sus fuertes vínculos con los grupos políticos más ortodoxos de Estados Unidos e Israel.

Los problemas de las más chicas

Juan Thomas es un ingeniero industrial con un posgrado en organizaciones sin fines de lucro y vicepresidente del Hospice Buen Samaritano, una ONG cristiana que acompaña a enfermos terminales y sus familias. Su experiencia, comenta, es con distintas ONG de "entre \$150.000 y \$500.000 anuales, que tienen una realidad muy distinta a las que tienen un volumen más grande". (Es, además, un entusiasta de esas organizaciones: "Las que conozco son para sacarse el sombrero por las cosas que hacen con los presupuestos que manejan"). "En todo el segmento de presupuestos bajos –asegura– tenés muchos controles. La normativa de ingresos por donaciones es clarísima y está detallado todo lo que se puede hacer. Y en las ONG más chicas, los presupuestos de controlados están muy bien..."

básicamente en las acciones". Y explica: "Un buen ratio de gasto administrativo sobre ingreso es de 10%, y eso incluye el control. Si de \$500.000 anuales calculás como límite un ratio de 30%, tendrías \$150.000 anuales para administración; pero la de este ingreso es de las grandes; cuando vas a la de \$100.000, un administrador y los otros gastos –contador, abogado, etc.– ya te 'comieron' todo".

"Ese es el problema que tienen las ONG más chicas: cuando necesitan tecnología o servicios para poder crecer, se quedan encerradas ahí adentro", lamenta. Con ese contexto, su ambición es conseguir a través de voluntarios de empresas diseñar y aplicar "procesos" que permitan mejorar la gestión, no por esa mejora en sí sino para liberar fondos y oportunidades para multiplicar las acciones de las ONG.