

La rendición de cuentas en la “cadena de la ayuda”

Ignacio Martínez, Plataforma 2015 y más¹

El sistema internacional de ayuda oficial al desarrollo es, por naturaleza, diverso, voluntario y desregulado. Como consecuencia de esta naturaleza, este sistema acusa una serie de restricciones y contradicciones que limitan sustancialmente el impacto y la eficacia de la ayuda, y dan lugar a relaciones de cooperación verticales y asimétricas².

Como resultado de la diversidad y la desregulación encontramos un elevado número de actores, acciones, modalidades e instrumentos que configuran un sistema con altos niveles de descoordinación y una gran atomización de las intervenciones. Esto, a su vez, limita seriamente la eficacia y da lugar a problemas de absorción de la ayuda, además de contribuir a socavar las capacidades institucionales de los socios, que se ven obligados a dedicar buena parte de sus recursos a dar respuesta a los requerimientos de los donantes.

Asimismo, la voluntariedad y la desregulación producen importantes márgenes de discrecionalidad para los donantes, lo que provoca que el sistema de ayuda sea por naturaleza asimétrico. La asimetría y la discrecionalidad explican que sean los donantes quienes tengan la capacidad de decidir cómo ayudan, con cuánto ayudan y a quién ayudan (otra cosa es que decidan compartir estas decisiones con los receptores).

Esta asimetría configura un modelo de relaciones vertical al que numerosos autores han denominado el modelo de la cadena de la ayuda³. Como cualquier modelo explicativo el enfoque de la cadena de la ayuda encuentra sus limitaciones y no acierta a explicar todo el complejo marco de relaciones que se establece en el seno del sistema de cooperación internacional. No obstante, constituye un buen modelo para ejemplificar la influencia de algunos de los rasgos que definen la naturaleza del sistema de ayuda en los resultados de las relaciones y políticas de cooperación.

Así pues, la cadena de la ayuda determina de manera notable las relaciones que se establecen en el sistema de cooperación internacional, en el que los eslabones superiores serían los donantes, los inferiores los receptores y los intermedios las ONGD del Norte y del Sur, así

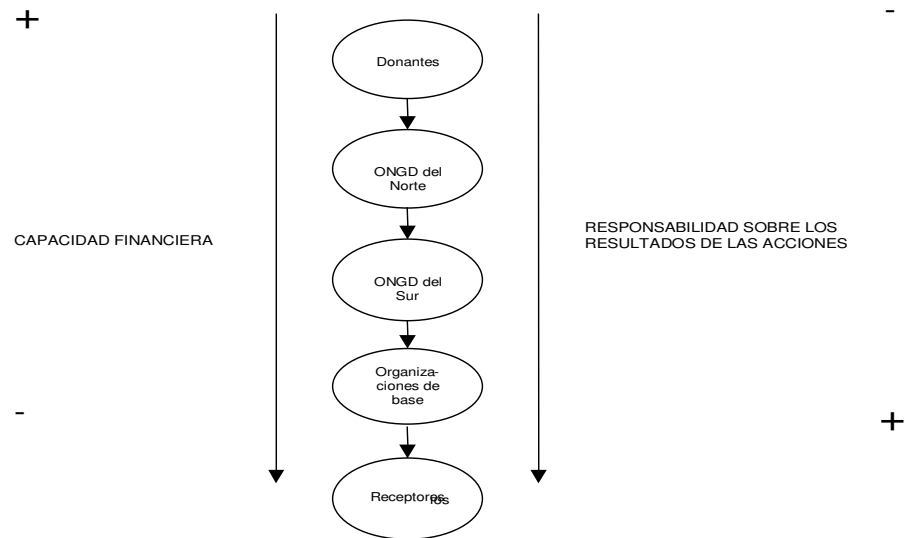
¹ El autor agradece los comentarios realizados al texto por Pablo Martínez Osés.

² SANAHUJA PERALES, José Antonio: “¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo” en MESA, Manuela: *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Madrid, Ceipaz, 2007, pp. 71-101.

³ Uno de los que lo ha hecho con mayor intensidad y acierto ha sido David Sogge, (1998 y 2002): *Compasión y Cálculo*.

como otros actores que configuran la denominada “industria de la ayuda”. Los elementos que con mayor fuerza influyen en esta determinación, y que a su vez componen la cadena de ayuda, son el sistema de financiación y el de rendición de cuentas (figura 1).

Figura 1: la estructura de la cadena de la ayuda



Fuente: Adaptación a partir de MARTÍNEZ (2007)

El presente texto trata de analizar la participación de las ONGD en este último componente de la cadena de la ayuda: el sistema de rendición de cuentas.

- Las ONGD, la cadena de la ayuda y la rendición de cuentas

La rendición de cuentas, a muy grandes rasgos, consiste en dar respuesta a los compromisos adquiridos con otros actores. Se trata de un proceso esencial para lograr mecanismos que garanticen la buena gobernanza (Ayuso y Cascante, 2009:13).

La rendición de cuentas —si es mutua, integral y múltiple⁴— puede contribuir a redistribuir las responsabilidades en el sistema de cooperación internacional. Esta compensación en la atribución de responsabilidades entre donantes y receptores puede, a su vez, minimizar en cierta medida la asimetría propia del sistema internacional de ayuda. Las ONGD, en un

⁴ Rendición de cuentas mutua es aquella que responde a un criterio de reciprocidad, al hacer fluir la información desde los receptores hacia los donantes y viceversa. Es integral cuando se trata de una rendición de cuentas jurídica, económica y política. Por último, es múltiple cuando los diferentes actores rinden cuentas en dirección ascendente, descendente y horizontal.

esfuerzo de transparencia y responsabilidad y tratando de responder ante los compromisos adquiridos ante sus múltiples partícipes, se someten a ejercicios de rendición de cuentas inspirados por los principios de mutualidad, integralidad y multiplicidad.

No obstante, este enfoque de la rendición de cuentas responde en numerosas ocasiones a una dimensión más normativa que positiva, ofreciendo una imagen más cercana de cómo debería ser la rendición de cuentas que de cómo se produce esta en la práctica. En este sentido, es necesario apuntar que la rendición de cuentas, las prácticas y mecanismos a través de los que este se expresa, está determinada, de manera notable, por la asimetría de información existente en el sistema de ayuda (Alonso, 2006:26). Esta asimetría se evidencia claramente en la composición de la cadena de la ayuda (figura 1): los actores más alejados de la ejecución de las acciones —los donantes— encuentran grandes dificultades para acceder a la información acerca del uso final de los recursos.

Para evitar o minimizar esa asimetría y compensar la falta de información se potencia la puesta en marcha de mecanismos de rendición de cuentas sobre el uso y destino que hacen fluir la información en dirección ascendente, es decir, desde los destinatarios de las acciones hacia los donantes (Alonso, 200x:26). Así pues, a pesar del principio de la “rendición múltiple”, la rendición de cuentas, en buena medida inducida por esta lógica, se produce mayoritariamente en dirección ascendente.

Este sistema de rendición de cuentas enmarcado en la cadena de la ayuda se caracteriza por una gran rigidez y orientación hacia el control del gasto, lo que lo convierte, en la práctica, en un sistema de fiscalización más que uno de rendición de cuentas cuando, precisamente, uno de los objetivos centrales de la rendición de cuentas debe ser, además de favorecer el control, analizar las relaciones causales entre las acciones y los resultados de desarrollo (Ayuso y Cascante, 2009:16).

Existe, por lo tanto, un claro predominio de la rendición cuentas jurídica y económica, sobre la rendición de cuentas de naturaleza política. Como muestra de ello, en España la justificación económica requerida por las entidades financiadoras supone más de dos tercios de las bases reguladoras, al tiempo que escasean otro tipo de mecanismos de rendición de cuentas relacionado con el grado de impacto o la consecución de objetivos (Ayuso y Cascante, 2009:90).

Como resultado, los procesos de rendición de cuentas producidos en el marco de la cadena de la ayuda generan una serie de efectos que, a menudo, limitan sustancialmente la calidad de las relaciones y suponen un obstáculo para el desarrollo efectivo de una rendición múltiple de cuentas, con capacidad de legitimación y transformación.

- **Efectos negativos de la rendición de cuentas en el marco de la cadena de la ayuda**
 - “Tecnocratización” y burocratización de las relaciones

El actual sistema de rendición de cuentas, basado en el control y la fiscalización, introduce en las relaciones —especialmente en aquellas que gravitan exclusivamente sobre la gestión conjunta de proyectos— la desconfianza como característica central de la relación, lo que da lugar a una distorsión de la comunicación entre las organizaciones asociadas, que ha llevado a las ONG locales a ser menos comunicativas sobre los problemas que surgen en las intervenciones de desarrollo, y a centrar su atención en el cumplimiento de los requerimientos y procedimientos administrativos⁵ (Bebbington, 2005:939-940), alejando así el foco de atención de la mutua responsabilidad para elevar la calidad de las intervenciones. Esta lógica explica, en buena medida, el paso de unas relaciones de partenariado a otras relaciones de corte instrumental, caracterizadas en palabras de Ballón y Valderrama por el “pragmatismo de los proyectos y los recursos” (2004:1).

La gestación de unas relaciones centradas en aspectos técnicos, cuando no burocráticos, de las relaciones entre las ONGD del Norte y del Sur al calor de la rendición de cuentas en el marco de la cadena de la ayuda da lugar a una doble paradoja. La rendición de cuentas ha sido larga e intensamente reivindicada desde la sociedad civil por la capacidad que tiene para “repolitizar” las relaciones y contribuir a un mejor reparto de responsabilidades, derechos y deberes entre donantes y receptores (Ayuso y Cascante, 2009:14). Sin embargo, y ahí reside la primera paradoja, este modelo de rendición de cuentas termina fomentando la instrumentalización y generando una lógica tecnocrática en las relaciones entre las ONGD y sus socios locales.

La segunda paradoja radica en el hecho de que el actual sistema de rendición de cuentas, lejos de resaltar las potencialidades de las ONGD para favorecer procesos de apropiación y fortalecimiento del tejido asociativo local las acaba limitando, precisamente por ese carácter instrumental y técnico que imprime a las relaciones.

- Asimetría: consolidación de las relaciones verticales

Uno de los efectos indeseados que genera el sistema de rendición de cuentas enmarcado en la cadena de la ayuda es la reproducción, y consolidación, de las asimétricas relaciones de cooperación.

Este hecho se evidencia de manera clara al observar cómo la información generada para rendir cuentas se dirige fundamentalmente hacia los actores de la cadena de la ayuda que mayor capacidad de sanción poseen, es decir, hacia los donantes. “En la medida que los mecanismos de sanción se alejan de la lógica de la financiación pierden fuerza como elemento sancionador”, lo que fortalece el predominio de la rendición de cuentas en sentido inverso al de la financiación, es decir, en dirección ascendente (Martínez, 2007:41-42).

⁵ Se trata de un problema de confianza y comunicación que no es exclusivo de las relaciones entre ONGD del Norte y del Sur, es un problema que también se produce entre las ONGD del Norte y las agencias financiadoras.

El hecho de que en la práctica sean los donantes los que dispongan, casi en exclusiva, de mecanismos de sanción consolida las relaciones verticales y asimétricas, y evidencia, de nuevo paradójicamente, cómo la rendición de cuentas no llega a favorecer una atribución más justa de las responsabilidades.

A pesar de ello, el sistema de rendición de cuentas ofrece la posibilidad, como ya se ha mencionado, de limitar la asimetría y devolver información, en dirección descendente, relativa, entre otras cuestiones, a cómo tomaron las decisiones los actores situados en los eslabones superiores e intermedios, a cómo se evaluó la participación de los distintos actores, o cómo se evaluaron los resultados de las acciones emprendidas. Este flujo de información hacia los eslabones situados en el extremo inferior de la cadena de la ayuda contribuiría, además de a generar procesos de aprendizaje, a fomentar la reciprocidad en las relaciones de cooperación y a una mayor apropiación de estas por parte de los receptores y los socios locales.

- Desincentivo para la calidad de las acciones

Los mecanismos de sanción se activan más fácilmente cuando la rendición de cuentas evidencia un incumplimiento de los compromisos relacionados con los requerimientos financieros y el control del gasto, que cuando ocurre lo mismo con los compromisos adquiridos sobre los resultados. Dicho de otro modo, los mecanismos de sanción actúan con mayor contundencia sobre los problemas detectados en la gestión administrativa de los proyectos que en los identificados en la ejecución técnica de los mismos.

Este hecho es de extremada relevancia, ya que conduce a numerosas organizaciones —y de manera más intensa a las que mayor dependencia financiera acusa, por regla general las pequeñas organizaciones de los países socios— a dirigir buena parte de sus esfuerzos hacia la satisfacción de los procedimientos administrativos. Esto, en principio, no debería ser un obstáculo para garantizar la calidad de las acciones ya que la lógica en la que se basan las exigencias administrativas persigue garantizar la buena gestión de las acciones.

Ahora bien, el cumplimiento de los requerimientos administrativos no solo exigen una dedicación muy intensa de tiempo y recursos, sino que también afecta de manera clara a los procesos de toma de decisiones, en muchas ocasiones limitando la incorporación de criterios basados en la calidad.

Concretamente, la búsqueda de satisfacción de los requerimientos administrativos permea la toma de decisiones sobre el diseño, la ejecución o las modificaciones sobre la marcha de las acciones, limitando en numerosas ocasiones la posibilidad de incorporar decisiones alternativas con mayor capacidad de generar resultados en términos de desarrollo.

Como consecuencia, la calidad de las acciones se ve seriamente limitada por los condicionantes que la rendición de cuentas introduce “a priori” en los procesos de toma de decisiones.

- Embudo de aprendizaje

Como afirman Ayuso y Cascante, el sistema de rendición de cuentas, si es integral y responde al principio de rendición múltiple, además de favorecer la transparencia y la responsabilidad, actúa retroalimentando a todos los agentes que participan en él (Ayuso y Cascante, 2009:14).

Sin embargo, en un contexto en el que tanto las ONGD del Norte como las organizaciones del Sur encuentran dificultades para lograr la viabilidad organizativa, la exigente atención a la rendición de cuentas acentúa la debilidad estructural de las ONGD e introduce una limitación para la generación de aprendizaje organizativo.

Al demandar una gran cantidad de recursos —personal, tiempo y conocimiento— dificulta la atención a otras esferas organizativas estratégicas para el aprendizaje y el fortalecimiento organizativo, como el análisis y la reflexión, la formación, la evaluación del propio trabajo o el diálogo con otras organizaciones basado en la búsqueda de aprendizaje (Martínez, 2007:113).

Esta exigencia para dar respuesta a los requerimientos administrativos se traslada de manera creciente a lo largo de la cadena de la ayuda en dirección descendente. De esta manera, es sentida con más fuerza y genera mayores restricciones a los eslabones con menor capacidad de gestión administrativa y mayor responsabilidad sobre los resultados finales de las acciones.

Ahora bien, las exigencias administrativas introducidas por las agencias financiadoras en el marco de la cadena de la ayuda no justifica la marcada ausencia de iniciativas de devolución de la información hacia los socios locales. Iniciativas que además de expresar una “rebeldía contra la cadena de la ayuda”, supondrían una oportunidad de hacer fluir procesos de aprendizaje en dirección descendente a lo largo de la cadena.

- Distorsión del tejido asociativo local

Un último efecto indeseado generado por la rendición de cuentas en el marco de la cadena de la ayuda es la limitación de la contribución de las ONGD del Norte al fortalecimiento del tejido asociativo en los países en los que actúan las ONGD del Norte.

Las características del sistema de rendición de cuentas —su demanda de intensivas capacidades administrativas— provoca que no todas las organizaciones puedan dar respuesta a sus requerimientos formales. Este hecho conduce a numerosas organizaciones del Norte a priorizar las relaciones con organizaciones locales administrativamente fuertes, con una cierta capacidad de gestión, con el consiguiente desplazamiento de las pequeñas organizaciones que ello implica, lo que fomenta un asociacionismo vertical (Martínez, 2007:114), y en cierto modo, “políticamente” dirigido. Las que ONGD que se integran en esta lógica son sancionadas positivamente por el sistema de financiación.

Además, como ya se ha mencionado, la dirección ascendente y la ausencia de reciprocidad que caracteriza a la rendición de cuentas, limitan una posible vía de aprendizaje para las organizaciones de los países socios, las que rara vez encuentran retroalimentación de la información a través de una valoración formal y oficial de su trabajo más allá de la aprobación de los informes (Martínez, 2007:114).

Las organizaciones locales, por regla general, demandan del sistema de rendición de cuentas la creación de un canal que, además de fiscalizar su trabajo, contribuya a redistribuir la información y a generar conocimiento acerca de los aciertos y desaciertos de todos los participantes de la cadena de la ayuda en las diferentes acciones de cooperación emprendidas. De esta manera la rendición de cuentas, además de cumplir la función de informar a los donantes, cumpliría una función de generación de conocimiento y aprendizaje para las organizaciones, favoreciendo así el fortalecimiento del tejido asociativo de los países socios (Martínez, 2007:114).

En este sentido, es bastante habitual que en la cadena existan demandas de abajo a arriba, aunque éstas no suelen ser atendidas. Las razones habituales son la falta de recursos o su incompatibilidad con las demandas de arriba abajo en términos de rendición de cuentas o, más concretamente de justificación⁶.

- **Reflexiones para avanzar hacia un modelo de rendición de cuentas legitimador y transformador**

El reto al que se enfrentan los actores de la cadena de la ayuda, y de manera esencial las ONGD, ese avanzar de un modelo de rendición de cuentas, en palabras de Ayuso y Cascante, “centrado en la jerarquía, orientado al control de recursos, burocrático y donde el cumplimiento de la normativa ha sido lo dominante”(Ayuso y Cascante, 2009:16), a otro en el que la rendición de cuentas favorezca el cumplimiento de sus objetivos de redistribución de responsabilidades, derechos y deberes, así como de transformación de la realidad.

El modelo de la cadena de la ayuda aquí presentado supone un claro obstáculo para avanzar hacia ese modelo de rendición de cuentas legitimador y transformador. Este modelo, por cierto, refleja de manera muy fiel a la cooperación española y, especialmente, a la cooperación descentralizada.

Ahora bien, la existencia del marco institucional de la cadena de la ayuda, concretamente el marco legal y normativo, no exime a las ONGD de su parte de responsabilidad en la configuración y reproducción del actual modelo de rendición de cuentas. Es cierto que este

⁶ Ejemplos habituales suelen ser: coordinación entre actores donantes para realización de planes conjuntos, utilización de sistemas nacionales o locales de identificación y/o seguimiento, inversión en bienes no fácilmente justificables, orientación de las acciones en sentido políticamente contrario a los discursos oficiales

marco es restrictivo y limitante, pero la acción de las ONGD no puede ser exclusivamente un resultado o un reflejo de dicho marco, sino fundamentalmente una respuesta ante él.

Así pues, aunque limitado, las ONGD tienen un margen de respuesta para manifestar su “rebeldía” ante el modelo de rendición de cuentas tanto a través de vías individuales como colectivas.

Las vías individuales, al menos algunas posibles, se han sugerido a través del ejercicio de diagnóstico reflejado en estas páginas: devolución de la información, en dirección descendente, relativa a cómo se abordan los procesos de toma de decisiones, a cómo se valoró la participación de los distintos actores y cuáles fueron los resultados de las evaluaciones realizadas a los distintos actores y no solo a los ejecutores de las acciones.

Junto a los aspectos basados en la devolución de la información es importante que los procesos de toma de decisiones no reflejen de manera mayoritaria una respuesta adaptativa a los procedimientos exigidos por los donantes, y se promueva el establecimiento de relaciones a largo plazo que, además de una gestión conjunta de proyectos, incorporen elementos basados en el intercambio de experiencias y conocimiento para favorecer el aprendizaje organizativo.

Asimismo, es importante evitar la priorización de organizaciones administrativamente fuertes a la hora de establecer relaciones, o al menos evitar la utilización de la capacidad de gestión administrativa como criterio principal para establecer la relación.

Además, la ruptura con el actual modelo de rendición de cuentas pasa por la puesta en marcha de ejercicios colectivos de transparencia y rendición de cuentas. En el caso español existen iniciativas que caminan en esa dirección, como el Código de Conducta de las ONGD o más específicamente la recientemente creada Herramienta de Transparencia y Buen Gobierno de la Coordinadora de ONGD-España.

Las herramientas colectivas de rendición de cuentas, no obstante, no siempre son eficaces en su capacidad de rendición de cuentas y pueden incluso suponer un elemento de distorsión para la puesta en marcha de proceso de rendición de cuentas legitimadores y transformadores. Un ejemplo es la iniciativa de la Fundación Lealtad, que ha desarrollado una herramienta para informar a potenciales donantes sobre determinados criterios relativos a las “buenas prácticas de las ONG” que puedan ser de utilidad a la hora de decidir a qué organización apoyar.

A pesar de ser la herramienta de transparencia con mayor recorrido en España, es cuestionable su aportación a una genuina rendición de cuentas, por varias razones:

En primer lugar, cabe preguntarse qué se entiende por buenas prácticas y si los criterios para informar a los donantes acerca de estas son los más adecuados desde la perspectiva de desarrollo. La inclusión de determinados criterios, como la promoción del voluntariado, la diversidad en la financiación, o la existencia de un determinado porcentaje de financiación

privada, parece responder más al grado de atractivo que pueden tener para los donantes que a la calidad de las organizaciones y a su capacidad de transformación social. Al mismo tiempo, la ausencia de criterios que informan sobre la calidad de las acciones de las organizaciones, sobre la base social de estas, sobre la perspectiva de desarrollo que estas asumen, sobre el modelo de relaciones que establecen con los socios o sobre los resultados obtenidos por las organizaciones impide a los donantes tomar sus decisiones sobre la base de criterios de calidad e impacto.

Llama la atención que uno de los criterios establecidos en esta herramienta valore positivamente la obtención de fondos privados, dando a entender que estos limitan la dependencia de los fondos públicos. Este enfoque, que concibe a la financiación privada como menos limitadora y condicionada que la financiación pública, obvia las implicaciones que en numerosas ocasiones supone la financiación privada, a menudo más opaca, discrecional y condicionada que la financiación pública.

En segundo lugar, otro de los elementos que restan legitimidad como herramienta de rendición de cuentas a esta iniciativa es su público objetivo: los donantes. Por esta razón, se trata de una herramienta que carece de utilidad para informar a las organizaciones locales a la hora de establecer alianzas y estrategias con las ONGD españolas.

Por último, los criterios incorporados por esta herramienta no parecen aportar mayor transparencia y garantizar mejores prácticas que el exigente marco de calificaciones, concurrencias, publicidad, auditorias, intervenciones del Estado... que supone la financiación de las administraciones públicas (rendición de cuentas jurídica y económica).

En definitiva, no parece que la presencia de un actor independiente garantice una mayor y mejor rendición de cuentas. Al contrario, parece contribuir al debilitamiento de lo colectivo como espacio de construcción de alternativas, en este caso de transparencia y rendición de cuentas.

En definitiva, corresponde a las ONGD apropiarse de los espacios de rendición de cuentas y desarrollar herramientas individuales y colectivas que pongan el acento en la devolución de la información hacia las organizaciones locales. Parece este un camino adecuado para avanzar hacia un modelo de rendición de cuentas legitimador y transformador, algo que solo será posible si se aborda desde una perspectiva de desarrollo e implementada de manera mutua, integral y múltiple.

Bibliografía

ALONSO, José Antonio (2006): "Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones" en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 72, p. 17-39, Fundación Cidob, Barcelona.

AYUSO, Anna y CASCANTE, Katia (2009): *Rendición de cuentas y sociedad civil en el sistema español de cooperación al desarrollo*, Exlibris Ediciones, Madrid.

BALLÓN, Eduardo y VALDERRAMA, Mariano (2004): *Las relaciones de las ONGD de América Latina y las agencias privadas de cooperación internacional europeas en el contexto de la globalización*, ALOP.

BEBBINGTON, Anthony (2005): "Donor-NGO Relations and Representations of Livelihood in Nongovernmental Aid Chains", en *World Development* Vol. 33, Nº. 6, pp.937-950.

LINGÁN, Jeannet, CAVENDER, Amy, LLOYD, Robert y GWYNNE, Beris (2009): *Responding to NGO Development Effectiveness Initiatives*, One World Trust/World Vision Briefin Paper nº122, Noviembre 2009.

LINGÁN, Jeannet, CAVENDER, Amy, PALMER, Thomas, Robert y GWYNNE, Beris (2010): *Responding to development effectiveness in the global South*, One World Trust/World Vision Briefin Paper nº126, Junio 2010.

MARTÍNEZ, Ignacio (2007): *La cooperación no gubernamental española en Perú*, Madrid, ICEI.

Rodríguez-Carmona, A., (2002), *Las ONGD como agentes de desarrollo: la cadena de la ayuda y los procesos de aprendizaje y formación de capital social: un estudio de caso: la experiencia del proyecto PN-23 de Care Bolivia en Villa Serrano*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Economía Aplicada I (Economía Internacional y Desarrollo).

SANAHUJA, José Antonio (2007): "¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo" en MESA, Manuela (2007): *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario2007-2008*, Madrid, Ceipaz, pp. 71-101.

SOGGE, David (ed.) (1998): *Compasión y cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*, Icaría, Barcelona.

SOGGE, David (2002): *Dar y Tomar. ¿Qué sucede con la ayuda internacional?*, Icaría, Barcelona.