

LOS DISCURSOS DE LA “ACCOUNTABILITY” EN EL SISTEMA DE COOPERACIÓN ESPAÑOL

RESUMEN DE LA INVESTIGACIÓN

Diciembre de 2009

EQUIPO DE TRABAJO

Alejandra Boni (coord.), Jordi Peris, Carola Calabuig y Andrés Hueso
Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación Internacional y Ética Aplicada
Universidad Politécnica de Valencia

Míriam Acebillo Baqué
Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP)
Universitat Autònoma de Barcelona

Rosemary McGee
Grupo de Participación
Institute of Development Studies



UNIVERSIDAD
POLITECNICA
DE VALENCIA



Siglas y acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ALPS	Accountability, Learning and Planning System
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CCAA	Comunidades Autónomas
CONGDE	Coordinadora de ONGD de España
CUD	Cooperación Universitaria al Desarrollo
DAC	Development Assistance Committee
DGPOLDE	Dirección General de Evaluación y Planificación de Políticas de Desarrollo
EURODAD	European Network on Debt and Development
FRIDE	Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
GAP	Global Accountability Project
ICHRP	International Council on Human Rights Policy
IUDC	Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación
NNUU	Organización de las Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCUD	Observatorio de Cooperación Universitaria al Desarrollo
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
ONGD	Organización No Gubernamental para el Desarrollo
RSC	Responsabilidad Social Corporativa

Tabla de contenidos

Siglas y acrónimos	1
Tabla de contenidos	3
Presentación	5
1 Metodología	7
2 Marco conceptual.....	9
2.1 Discursos académicos	9
2.2 Discursos de los donantes	14
2.3 Discursos desde las Organizaciones No Gubernamentales (ONGD)	16
2.4 Discursos del sector privado	19
3 Evidencias del análisis de las entrevistas.....	21
3.1 Discusión de la Hipótesis 1: Concepción de <i>accountability</i> en relación al contexto.....	21
3.2 Discusión de la Hipótesis 2: Prácticas y mecanismos	25
3.3 Discusión de la Hipótesis 3: Barreras a la <i>accountability</i>	27
3.4 Discusión de la Hipótesis 4: Procesos de cambio	29
4 Implicaciones y recomendaciones.....	31
4.1 Implicaciones y recomendaciones para las administraciones públicas.....	31
4.2 Implicaciones y recomendaciones en el ámbito de las ONGD.....	34
4.3 Implicaciones y recomendaciones en el ámbito de las Universidades.....	36
4.4 Implicaciones y recomendaciones en el ámbito de las empresas.....	39
Referencias.....	42
Anexos	45
Anexo 1: Listado de actores entrevistados.....	45

Presentación

La puesta en marcha de procesos recientes como el de la mejora de la eficacia de la ayuda, que tiene en la Declaración de París de 2005 su principal instrumento, hace que desde los ámbitos más oficiales de la cooperación al desarrollo se planteen principios como los de apropiación, armonización o mutua *accountability*¹, como aquéllos que deben regir las intervenciones de cooperación y las relaciones entre donantes y países socios.

Este trabajo se sitúa en el marco de este contexto actual internacional, dentro del esfuerzo llevado a cabo desde la cooperación española para la mejora del sistema de cooperación, cuyo ejemplo más visible es la elaboración y aprobación del Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. El proyecto que presentamos entiende que, en el marco de estos procesos, es un aspecto fundamental para la mejora de la calidad de la ayuda preguntarse qué significados se da a la *accountability* en el ámbito del desarrollo, y qué grado de reflexión existe en torno a este tema en el sistema de cooperación al desarrollo en España. Por lo tanto, el objetivo del estudio es:

Profundizar en los distintos discursos sobre *accountability* de los diferentes actores del sistema de cooperación internacional español y examinarlos a la luz de las distintas interpretaciones teóricas sobre la rendición de cuentas en el desarrollo.

Para ello, se llevó a cabo una investigación entre junio de 2008 y noviembre de 2009 por parte de un equipo de trabajo de seis personas: Alejandra Boni, Jordi Peris, Carola Calabuig y Andrés Hueso (Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética de la Universidad Politécnica de Valencia), Rosemary McGee (Grupo de Participación del Institute of Development Studies del Reino Unido) y Míriam Acebillo (IGOP de la Universitat Autònoma de Barcelona). El trabajo de investigación ha contado con el apoyo de la Dirección General de Planificación de la Secretaría de Estado para la Cooperación y para Iberoamérica.

¹ Empleamos el término anglosajón en nuestra investigación por las razones que se exponen en el documento principal de la presente investigación sobre los discursos de la *accountability* en el sistema de cooperación español.

El resumen de la investigación sintetiza el marco teórico empleado, las evidencias obtenidas y las implicaciones y recomendaciones que se sugieren para los distintos actores del sistema de cooperación español.

El resumen comienza con una referencia a los objetivos y a la metodología de la investigación, y continúa con una síntesis de las principales aportaciones del marco teórico. Seguidamente expone las evidencias obtenidas del análisis de las entrevistas, y finaliza con las implicaciones y recomendaciones para los distintos actores del sistema de cooperación español.

Queremos agradecer a todos los entrevistados y entrevistadas su colaboración en este estudio, que pretendemos contribuya a arrojar más luz sobre uno de los temas de mayor relevancia en el debate actual sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo.

Las autoras y autores

1 Metodología

Como se ha indicado, el objetivo del estudio es el siguiente:

Profundizar en los distintos discursos sobre *accountability* de los diferentes actores del sistema de cooperación internacional español y examinarlos a la luz de las distintas interpretaciones teóricas sobre la rendición de cuentas en el desarrollo.

A partir de este objetivo, se acordaron las cuatro hipótesis de la investigación, cuya discusión ha servido para orientar el proceso de investigación y estructurar los hallazgos:

Hipótesis 1: Los actores del sistema de cooperación español incorporan la *accountability* a nivel teórico, con concepciones restringidas² en cuanto a naturaleza, alcance, actores y mecanismos que están fundamentadas en la evolución del propio contexto español (visiones y sistemas asociados a la cooperación del desarrollo, atomización de los esfuerzos, poca investigación y reflexión conceptual...).

Hipótesis 2: Se dan prácticas y mecanismos de *accountability* pero son limitadas frente a las concepciones de los propios actores.

Hipótesis 3: Hay barreras técnicas y políticas de tipo vacío/sesgo/captura que influyen el sistema de *accountability* en la cooperación al desarrollo en España.

Hipótesis 4: En la actualidad se detectan procesos de cambio que tienden a acercar el sistema de cooperación al desarrollo español a los estándares y prácticas de *accountability* identificados a nivel internacional.

Para poder dar respuesta a las hipótesis, el equipo de trabajo acordó seguir la siguiente metodología:

- **Análisis de la bibliografía y los debates críticos sobre la *accountability* en el sistema global de gobernanza.** Desde el mes de junio de 2008 hasta el mes de octubre del mismo año, se revisó numerosa bibliografía sobre discursos de la

² En relación al marco de análisis y reseña bibliográfica realizada.

accountability provenientes de 1) Discursos académicos; 2) Discursos de donantes relacionados con la propuesta consensuada de la Declaración de París (OCDE 2005) y el posterior Programa de Acción de Accra (OCDE 2008); 3) Discursos desde las ONGD; y 4) Discursos en el sector privado relacionados fundamentalmente con las distintas concepciones sobre Responsabilidad Social Corporativa (RSC) elaboradas por organismos internacionales, la sociedad civil y la iniciativa privada. También se incluyó una descripción del sistema de cooperación español, caracterizado como un sistema multinivel de gobernanza.

- **Realización de entrevistas a 37 personas pertenecientes a 32 organizaciones representativas de Gobiernos Central, Autonómicos y Municipales, de ONGD, del sector privado, de Universidades, así como miembros de la Academia.** Con la información obtenida del análisis bibliográfico, se construyó el cuestionario para los entrevistados. Las entrevistas se realizaron entre noviembre de 2008 hasta febrero de 2009 en Madrid, Comunidad Valenciana, Cataluña y País Vasco. En el anexo 1 se adjunta un listado de las entrevistas realizadas. Todas las entrevistas fueron transcritas literalmente por el equipo de trabajo.
- **Exploración y análisis de la información.** A partir de las 4 hipótesis se establecieron distintas variables. Posteriormente, se acordó un conjunto de códigos en relación a las hipótesis y variables planteadas que, mediante la utilización del software *HyperRESEARCHTM* (programa para el análisis cualitativo), permitió relacionar las variables en el conjunto de entrevistas codificadas. Este trabajo se prolongó desde marzo de 2009 hasta septiembre de 2009.
- **Sistematización y difusión de la información.** Con el conjunto de evidencias de las entrevistas se elaboraron la discusión y las recomendaciones. El proyecto concluye en noviembre de 2009 con la redacción del informe de investigación y el informe ejecutivo, quedando pendiente para el año 2010 la difusión de los resultados de la investigación destinados a contribuir al mejoramiento de las prácticas.

2 *Marco conceptual*

Como se mencionó con anterioridad, durante la investigación se realizó un extenso análisis de fuentes bibliográficas para caracterizar las visiones de la *accountability* dentro del mundo del desarrollo y la ayuda a nivel internacional. En particular, se estudiaron 1) los discursos académicos; 2) los de los donantes relacionados con la Declaración de París (OCDE 2005) y el posterior Programa de Acción de Accra (OCDE 2008); 3) los discursos desde las ONGD; 4) los discursos en el sector privado relacionados con la RSC.

A continuación exponemos un breve resumen de los hallazgos encontrados en los cuatro ámbitos anteriores, correspondientes a los discursos de los diferentes actores, diferenciando en todos ellos entre:

- Conceptualización de la *accountability* (qué es, para qué)
- Actores predominantes (quién)
- Mecanismos (cómo) y espacios de gobernanza(dónde)

2.1 Discursos académicos

Se han encontrado numerosas **definiciones y caracterizaciones** del término *accountability* en la bibliografía académica. Una primera definición es la que ofrecen Goetz and Jenkins (2005), que describen la *accountability* como la relación donde A rinde cuentas a B de algo, si A está obligado a explicar y justificar sus acciones a B, o si A puede sufrir sanciones si su conducta, o su explicación sobre la misma, no da la talla según B. Además, esta definición permite distinguir entre dos dimensiones de *accountability* a las que en inglés suele llamarse ***answerability*** y ***enforceability*** (Goetz and Jenkins 2005; Newell and Bellour 2002b). *Answerability* (obligación de dar respuesta y derecho a obtenerla) tiene que ver con la obligación de dar información sobre las acciones de uno, así como justificar su idoneidad y corrección. Por otro lado, *enforceability* (capacidad de exigir o hacer cumplir) está relacionada con la capacidad de llevar a cabo una acción cuando falla la *accountability* o las reglas de juego establecidas, incluyendo el acceso a mecanismos de corrección (y penalización). Ambos componentes de la *accountability* pueden relacionarse con **formas más débiles o fuertes** de la misma, en cuanto a los mecanismos de sanción que incluyen.

Otra caracterización de la *accountability* es la que distingue entre perspectivas **substancialistas** y perspectivas **relacionales** (Eyben 2008). La perspectiva substancialista implica un énfasis en mecanismos contractuales para asegurar la existencia de *accountability*. Desde perspectivas relacionales, la *accountability* es percibida como una forma particular de relaciones sociales modificadas por contextos y trayectorias históricas específicas. En ellas, el poder y la significación de la política local y global son importantes (Eyben 2008: 20).

Otro de los debates clave en los que se enmarca la discusión sobre *accountability* es el papel que ésta juega, o debería jugar, en sistemas y procesos como la democracia representativa, la democracia participativa u otros sistemas de gobernanza democrática. En esta línea, *accountability* puede comprenderse como una abreviación de la expresión ***accountability democrática***, implicando la rendición de cuentas a la ciudadanía y al marco de normas e instituciones sobre las que se estructura el sistema de gobernanza. A su vez, *accountability* puede también situarse en el marco de obligaciones y derechos democráticos, y, en general, con perspectivas basadas en derechos (Goetz and Jenkins 2005; Eyben and Ferguson 2004; Piron 2005). Los Enfoques al desarrollo Basados en Derechos utilizan los Derechos Humanos como marco para guiar y establecer las agendas de desarrollo (Nyamu-Musembi 2002; Moser et al. 2001) y, como tal, representan una apuesta para democratizar el desarrollo y la cooperación, de ahí el papel primordial que juega la *accountability* en ellos.

Es conveniente también remarcar otras distinciones o caracterizaciones que son clave para comprender cómo el concepto está evolucionando. Por un lado, es posible diferenciar entre ***accountability de jure*** y ***de facto*** ya que, como resaltan Goetz y Jenkins (2005), en el mundo real a menudo existe la diferencia entre quien tiene que rendir cuentas en base a una ley o un procedimiento aceptado, y quien debe hacerlo porque un poder práctico puede imponerle una sanción. Otra cuestión a considerar al analizar sistemas de *accountability* es la diferencia entre la ***ex post*** y la ***ex ante***. Así, si tradicionalmente la *accountability* es vista como una explicación en retrospectiva de acciones pasadas (*ex post*), otras visiones más radicales plantean la información pública de acciones antes de realizarse, y promueven la implicación ciudadana en base a procesos de consulta y deliberación (*ex ante*) (Newell and Wheeler 2006). Otra de las aclaraciones realizadas por Newell y Wheeler (2006) es que *accountability* no es sinónimo de *responsiveness* (en cuanto a estar abierto a escuchar) ni de

responsabilidad (más ligada a una subjetividad moral, que no tiene por qué ser requerida técnicamente o legalmente).

En relación con los **actores**, las perspectivas tradicionales y más convencionales entienden la *accountability* como una forma de proporcionar a la ciudadanía los medios para controlar el comportamiento de los actores a los que ha delegado el poder. Así, éstas toman como actor principal al Estado (políticos, funcionarios y técnicos o instituciones públicas). Desde estas perspectivas centradas en el Estado, éste se relaciona y debe rendir cuentas a su ciudadanía (lo que se denomina **accountability vertical**, donde los procesos electorales son una de las formas clásicas). También se contempla que el Estado rinda cuentas mediante sistemas de **accountability horizontales**, que consisten en relaciones formales dentro del mismo aparato del Estado. Sin embargo, concepciones más amplias que toman en cuenta la reconfiguración de las relaciones de poder entre todos los actores del desarrollo, nos llevan a comprender la *accountability* vertical como aquella que atañe a un actor rindiendo cuentas hacia otro, desde una relación de poder desigual. La *accountability* horizontal, por otro lado, caracterizará la rendición de cuentas voluntaria o autoimpuesta entre actores que no tienen entre sí diferencias significativas de poder.

Nuevamente, en su detallado análisis sobre la transformación de la *accountability*, Goetz y Jenkins (2005: 9) nos proporcionan una distinción útil en relación a los actores: **el agent** (el obligado a rendir cuentas) entendido como el término legal referido a aquél al cual se le ha delegado poder: apoderado o representante; y el **seeker** (aquel que tiene el derecho a pedir *accountability*) que es la fuente legítima del poder o poderdante. Desde su punto de vista, la distinción anterior es enormemente fluida, ya que hay muchas instituciones que tienen o juegan en los sistemas de *accountability* el doble rol. A su vez, remarcan que un elemento clave de la nueva agenda de la *accountability* es la reasignación de roles entre los actores en las relaciones de *accountability*.

Otro análisis de interés para los propósitos del presente estudio es la clasificación realizada por Newell sobre **tipos de accountability**. A continuación se presenta una síntesis de su categorización (Newell 2006; Newell and Bellour 2002a):

1. **Accountability política:** Relacionada con la democracia delegativa y representativa, toma como actor principal al Estado en sus relaciones con la ciudadanía y entre sus propias instituciones. Es principalmente concebida

como *ex post* e incorpora los sistemas de *accountability* verticales y horizontales.

2. **Accountability social:** Las raíces de su legitimidad se basan en los discursos basados en derechos, explora las formas en que la acción de la ciudadanía redefine las relaciones entre ciudadanos y sus representantes políticos.
3. **Accountability financiera:** Está vinculada con el funcionamiento de las organizaciones, sus resultados o su contabilidad. Puede distinguirse de la *accountability* política porque se autoproclama apolítica o técnica. Está expandiendo sus mecanismos desde perspectivas centradas en la contabilidad al uso de indicadores sobre integridad financiera o eficiencia. En este tipo de perspectivas pueden situarse las nociones de *accountability* administrativa vinculadas a la nueva gestión pública.
4. **Accountability civil:** Recoge otro tipo de perspectivas provenientes de actores no estatales, a menudo informales. Se entienden como expresión de ciudadanía activa, están menos dirigidas a las instituciones del Estado y envuelven diferentes tipos de activismo. A su vez, este tipo de estrategias pueden relacionarse con lo que Newell y Wheeler (2006) denominan **accountability activa**, es decir aquella que es continuamente negociada y que asume tanto el derecho como la capacidad de articular demandas; o **accountability pasiva**, en la que la autoridad para actuar en nombre de otros es conferida a líderes de comunidades, líderes de ONGD y, por supuesto, Gobiernos. Puede hacerse un paralelismo entre la *accountability* activa y pasiva con visiones de *accountability* 'desde abajo' o 'desde arriba'.

En relación con los **mecanismos y espacios de gobernanza**, las perspectivas académicas muestran que los mecanismos clásicos de *accountability*, como las elecciones, no son suficientes, y prueba de ello es la proliferación de alternativas, demandas e iniciativas de *accountability* que han surgido alrededor del mundo. Esta transformación de las relaciones, sistemas y expectativas en torno a la *accountability* que venimos contando, puede producir o evidenciar **brechas** o **vacíos** de *accountability*, entendidos como el espacio que se produce cuando se da un cambio en la autoridad política (entre el Estado y el mercado, por ejemplo) sin que se produzcan a su vez nuevos mecanismos de *accountability* para llevar a cabo un seguimiento de su acción. Goetz y Jenkins (2005) determinan que los fallos o fracasos de *accountability* tienen dos causas principales: la **captura** por los intereses de las élites o uso ilegal del poder público para beneficio privado (principalmente en forma de clientelismo o corrupción); y el **sesgo**, refiriéndose a prácticas que no son ilegales o

motivadas por el deseo de beneficio privado, pero que aún así implican decisiones que benefician a grupos ya aventajados. Ahondando en la perspectiva anterior, si los fallos por captura o sesgo son detectados por Goetz y Jenkins como principales barreras a la *accountability*, Chambers y Pettit (2004: 140) plantean que para contribuir a una ayuda más inclusiva es ineludible comprender el poder y buscar mecanismos para modificar su distribución entre los actores.

En relación al cómo se realiza la *accountability*, vale la pena también destacar otras tres ideas provenientes de discursos académicos. En primer lugar, se resalta que las sociedades son las que definen estándares, con el objetivo de decidir en qué aspectos los Gobiernos deben rendir cuentas. Estas definiciones dependen del tiempo, así como de los contextos culturales, políticos y socioeconómicos en los que nos movamos. En segundo lugar, a menudo existen vacíos entre los estándares morales o criterios básicos de justicia, y los procedimientos oficiales. Estas brechas tienen implicaciones políticas. De esta manera, se da una desconexión entre las expectativas de contar con unos estándares más minuciosos de *accountability* y justicia, y la inadecuación de los medios y reformas institucionales para acomodarlas (Goetz and Jenkins 2005: 136-137). En tercer lugar, se enfatiza la importancia del cambio de actitudes de los distintos actores para que se den transformaciones en las formas de *accountability*. El uso de expresiones como '*accountability mutua*' o 'titularidad nacional o del Estado' pueden reflejar este tipo de necesidad (Eyben 2008; Goetz and Jenkins 2005: 136).

En cuanto a los **espacios de gobernanza** donde se producen mecanismos de *accountability* y actúan los diferentes actores implicados, distintas perspectivas académicas dan cuenta de la existencia de **sistemas de gobernanza multinivel**, término que describe las diferentes capas de autoridad interdependientes que caracterizan al mundo global actual. ¿Cómo ha afectado esta redefinición de espacios a la *accountability* que puede ser legítimamente esperada? Según Goetz y Jenkins, la reorganización de lo que ellos denominan "**jurisdicciones de *accountability***" tiene tres dimensiones (Goetz and Jenkins 2005: 110-133): La primera es que ha habido una expansión de las jurisdicciones de *accountability*. Ejemplo de ello es la manera en que, más allá de las fronteras del Estado, actores tanto de niveles locales o nacionales como internacionales están buscando *accountability* mediante la persecución de violadores de Derechos Humanos, o pleitos contra corporaciones. La segunda dimensión tiene que ver con una localización de las jurisdicciones de *accountability* que ha venido de la mano de la promoción de la gobernanza descentralizada y de la

devolución alrededor del mundo. Así, se dan a nivel local demandas de *accountability* vinculadas a la Justicia, el Gobierno o la gestión de servicios. La tercera dimensión descrita por los autores es definida como jurisdicciones de *accountability* virtuales. Se trata de un ejemplo que describe la profusión de nuevos métodos y mecanismos para promover la *accountability* (el cómo) coincidiendo con la emergencia de nuevos espacios en los que puede ser demandada. En este sentido, el ciberespacio, usado como lugar y como método, da cuenta de multitud de iniciativas surgidas a nivel mundial para el refuerzo de la *accountability*.

2.2 Discursos de los donantes

En relación con la concepción de *accountability* por parte de los donantes, nos hemos de referir a la Declaración de París de 2005 para la mejora de la efectividad de la ayuda. En ella no hay ninguna definición explícita del término, pero su uso en el documento se vincula a las categorías de *accountability* política y financiera planteadas por Newell (Newell 2006; Newell and Bellour 2002a). La lógica de la Declaración de París comprende que la mejora de la efectividad de la ayuda pasa por la mejora de la *accountability*. En efecto, entendiendo que la ayuda es eficaz cuando posibilita que los países consigan sus propios objetivos de desarrollo, para la OCDE esto pasa porque se den tres condiciones: predecibilidad, *accountability* y efectividad en cuanto a coste (OECD-DAC 2008). Asimismo, en la Declaración de París y en sus documentos de seguimiento o de discusión posteriores, aparece específicamente el principio de '**mutua *accountability***'. La encuesta de 2006 realizada por el CAD (OECD 2007) explica que el concepto de mutua *accountability* es una importante innovación introducida por la Declaración de París, que desarrolla la idea de que la ayuda es más efectiva cuando tanto donantes como los "Gobiernos socios" (op.cit. *partner governments*) rinden cuentas a sus respectivos públicos sobre el uso de los recursos para conseguir resultados de desarrollo, y cuando a su vez se rinden cuentas el uno al otro. El indicador número 12 es el único directamente referido a la mutua *accountability*, y evalúa si existe implementación de compromisos conjuntos de partenariado y acuerdos locales para fomentar la eficiencia de la ayuda (OECD 2007: 36).

Sin embargo, en un trabajo posterior impulsado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca (Wood et al. 2008), donde se evaluaba el proceso de la Declaración de París, se sostiene que no existe apenas información sobre la mutua *accountability*.

Tanto es así que, en el llamado Programa de Acción de Accra de 2008, la expresión mutua *accountability* pierde la importancia que se le había conferido en la Declaración de París: no aparece en ningún título principal, únicamente lo hace en los párrafos 19 y 31 de forma genérica. En relación a la *accountability*, Accra plantea una profundización de los procesos de debate parlamentario y social (referido al debate que involucra a actores de la sociedad civil), tanto en países socios como donantes. Asimismo, en el encuentro en Accra también se lanza la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda³.

En un documento elaborado desde el ODI en 2006 sobre la promoción de la mutua *accountability* en las relaciones de la ayuda al desarrollo, analizan el concepto de mutua *accountability* manejado en la Declaración de París y critican su foco en aspectos únicamente de *answerability*, y no en la dimensión de *enforceability* (de Renzio and Mulley, 2006). Sin embargo, los autores concluyen que la promoción de la mutua *accountability* entre donantes y países receptores podría contribuir a equilibrar los desequilibrios de poder intrínsecos a las relaciones de ayuda.

En relación con los **actores** predominantes, la Declaración de París se basa en una perspectiva fuertemente centrada en el Estado. En particular, la mutua *accountability*, en el contexto de la Declaración de París, se refiere principalmente a las relaciones entre donantes y países socios (Droop et al. 2008: 1). Esta perspectiva es matizada al cabo de tres años con el Programa de Acción de Accra (OCDE 2008), donde de manera más amplia se invita a participar en el proceso a todos los actores vinculados al desarrollo y a sus políticas.

En relación con los **mecanismos**, en la Declaración de París se adopta una perspectiva basada en la gestión orientada a resultados, que es definida como "gestión e implementación de la ayuda con vistas a los resultados deseados y utilizando la información para mejorar las tomas de decisión" (OCDE 2005: párrafo 43). Las encuestas de seguimiento de la Declaración de París evalúan la *accountability* mediante la definición de indicadores sobre la existencia y el desempeño aplicado a la ayuda de algunos de los sistemas convencionales de *accountability* indicados anteriormente (Goetz and Jenkins 2005: 46-50): sistemas de gestión y de información

³ International Aid Transparency Initiative (IATI) es una campaña global lanzada el 4 de septiembre 2008 en Accra con el objetivo de fomentar la transparencia en la AOD. Se llegó al acuerdo de trabajar en un modelo estándar para presentar los datos sobre la transparencia de la ayuda que será presentado en el 2010. Fuente DFID: <http://www.dfid.gov.uk/Global-Issues/Working-to-make-Global-Aid-more-effective/International-Aid-Transparency-Initiative/>

en el seno del Estado; las agencias de supervisión y de regulación; la gestión del gasto público.

Los dos principales documentos del proceso París/Accra (Declaración y Programa) conciben la corrupción y la falta de capacidad de los países receptores como los principales obstáculos a la *accountability*. Así, su visión redonda en el fallo de *accountability* por captura y no se reflexiona sobre el sesgo o la diferencia de poder como causas del problema.

Aunque el concepto de gobernanza no tiene un papel importante en la Declaración de París o en Accra, la propia Declaración es una herramienta clave para la gobernanza de la ayuda misma. Aún así, por el texto se deduce que el nivel y espacio de gobernanza considerado fundamentalmente en la Declaración de París es el nacional o estatal. En el mismo sentido que en cuanto a lo comentado sobre los actores, el Programa de Acción de Accra considera la posibilidad de que los Gobiernos Locales se involucren, aunque sin ahondar en la manera de hacerlo (OCDE 2008).

2.3 Discursos desde las Organizaciones No Gubernamentales (ONGD)

Para comprender el debate sobre *accountability* y ONGD desde una perspectiva histórica, pueden establecerse dos tendencias principales que enmarcan los discursos desde 2002 hasta nuestros días (Jordan and Van Tuijl 2006: 12-13). La primera refleja la vuelta del Estado como actor e instrumento principal del desarrollo. Desde esta perspectiva, las ONGD deben ser controladas bajo marcos de gobierno legítimos, por lo que el enfoque de *accountability* prioriza la "proyección de credibilidad y la promoción de control externo (estatal)". En la segunda tendencia, desde un enfoque basado en derechos, las ONGD son vistas como actores que contribuyen a la gobernanza democrática, y en ella la percepción de *accountability* está enfocada a "equilibrar múltiples responsabilidades hacia diferentes actores involucrados, utilizando diversidad de mecanismos, apoyando homologación en lugar de regulación" (Jordan and Van Tuijl 2006: 12-13).

En cuanto **experiencias innovadoras** de *accountability* surgidas desde las ONGD, distintos autores resaltan lo emblemático de la adopción, por parte de ActionAid International, de una perspectiva basada en derechos (Jordan and Van Tuijl 2006: 18;

Chambers and Pettit 2004: 147). En esta experiencia, con el objetivo de repensar la estructura interna de manera que los desfavorecidos y sus organizaciones tengan el espacio para estar centralmente involucrados en la formulación, implementación y seguimiento de su propio desarrollo, se pone en marcha ALPS (*Accountability, Learning and Planning System*⁴). En palabras de la propia organización, ALPS se diseña con la "finalidad de profundizar en [la responsabilidad de ActionAid de] rendir cuentas a todas las partes interesadas, en particular a las personas pobres y excluidas con quienes trabajamos; garantizar que todos nuestros procesos crean espacio para la innovación, el aprendizaje y la reflexión crítica, además de reducir la burocracia innecesaria; garantizar que nuestra planificación sea participativa y sitúe el análisis de las relaciones de poder y el compromiso de mirar los derechos -en particular, los derechos de las mujeres- como el centro de todos nuestros procesos" (ActionAid International 2006: 5).

Otras iniciativas provenientes del sector de las ONGD que han conceptualizado la *accountability* son el Global Accountability Project (GAP) de One World Trust y AccountAbility. Ambas incorporan en su concepción al sector privado. La primera, porque su marco conceptual sirve para evaluar tanto a organizaciones sin ánimo de lucro como a corporaciones. La segunda, porque entre sus miembros hay ONGD, pero también empresas.

One World Trust define *accountability* como los procesos mediante los cuales una organización toma el compromiso de responder y equilibrar las necesidades de los *stakeholders* en sus procesos de toma de decisión y actividades, así como de responder a este compromiso (Blagescu et al. 2005: 20). El marco está ampliamente enfocado a la mejora de la *accountability* en todas las áreas de una organización y aporta una visión de gestión. A su vez, en base a las cuatro dimensiones de *accountability* definidas, apunta los retos a los que se enfrentan organismos internacionales, corporaciones transnacionales y ONGD internacionales.

Por otro lado, en el documento "Development as Accountability" (Litovsky and Macgillivray 2007), la organización AccountAbility explica los fundamentos de su concepción. Desde su perspectiva, las iniciativas de colaboración⁵ entre partenariados multisectoriales (colaboración público-privada) están emergiendo como

⁴ Traducido por la organización como Alps, Sistema de rendición de cuentas, Aprendizaje y Planificación (ActionAid Internacional 2006).

⁵ En el original, Collaborative Initiative (CI)

la innovación institucional del siglo XXI para encarar el desarrollo (Litovsky and Macgillivray 2007: 15). Así, es clave establecer 'marcos de gobernanza de colaboración'⁶ (i.e. procesos y mecanismos mediante los cuales se toman las decisiones en las iniciativas de colaboración) que integren mutua *accountability*.

Volviendo al marco de la Declaración de París, EURODAD critica el uso del término mutua *accountability*. La califica como una aspiración normativamente buena, aunque se queda en aspiración debido principalmente a su carencia de una visión realista sobre las relaciones de poder en las que se basa el sistema de ayuda. También se resalta que la mutua *accountability* requiere la implicación y participación de la ciudadanía. Además, se destaca que en el sistema actual no hay posibilidad de buscar *accountability* en los donantes, apuntando la necesidad de aportar a la mutua *accountability* una dimensión de *enforceability* (Hayes and Pereira 2008: 45). El documento tiene un carácter de demanda, y aporta información sobre casos concretos, pero no encontramos, sin embargo, un debate más profundo de la concepción de mutua *accountability*.

En relación con los **actores**, el rango de actores considerado en procesos de *accountability* es muy amplio y, de una u otra manera, sitúan al sector privado como actor fundamental para la *accountability* del desarrollo.

Por lo que se refiere a los **mecanismos** de la *accountability*, se detectan tres recomendaciones que provienen del sector de las ONGD: la primera refleja la inadecuación de establecer patrones que no tengan en cuenta las diferencias de contexto, ya que "la interdependencia entre el contexto local y la *accountability* de las ONGD es crucial para el desarrollo exitoso de mecanismos" (Jordan and Van Tuijl 2006: 16). Otra de las recomendaciones tiene que ver con las perspectivas participativas. Bendell explica que, aunque no está exenta de problemas, la promoción de métodos participativos para evaluar proyectos de desarrollo ha sido en parte una respuesta al desafío de potenciar la *accountability* "hacia abajo" (Bendell 2006: 20-21). La tercera recomendación que puede extraerse de la bibliografía, tiene que ver con la importancia de adoptar enfoques de desarrollo basados en derechos, por encarnar éstos una apuesta por hacer más *accountable* los procesos de desarrollo y de cooperación en general.

⁶ En el original, Collaborative Governance Framework (CGF)

En relación a la *accountability* de las ONGD hacia sus 'representados' y la ciudadanía en general, se remarca la importancia de la existencia de mecanismos de transparencia e información de las actividades de las ONGD (Bendell 2006: 35). En cuanto al uso de la 'voz' (por expresión o demanda) de los colectivos representados por parte de las ONGD, Bendell enfatiza la necesidad de establecer criterios para evaluar la legitimidad de esta utilización.

Las perspectivas de ONGD funcionan en el marco de una visión de gobernanza multinivel y compleja, en la que el ámbito global e internacional es sumamente importante. Desde EURODAD, por ejemplo, se es consciente de que el sistema internacional actual dificulta la mutua *accountability* (Hayes and Pereira 2008: 51). Por otro lado, el GAP argumenta de manera explícita que las formas tradicionales de *accountability* ya no son apropiadas para comprender la *accountability* en un contexto de gobernanza multinivel (Blagescu et al. 2005: 13).

2.4 Discursos del sector privado

Se han utilizado diversos términos para describir los derechos y obligaciones de las corporaciones. La '*accountability* corporativa' ha sido usada, desde una perspectiva de gestión, para referirse a cuestiones de aportación de datos, auditorías y seguimiento de las actividades de negocio. La Responsabilidad Social Corporativa (RSC), por otro lado, implica un acto más discrecional por parte de las compañías cuando consideran su rol e impacto en un conjunto más amplio de actividades corporativas.

El modelo de RSC ha sido muy criticado, censurando su apariencia publicitaria y de marketing o su carácter excesivamente voluntario y autorregulatorio. Principalmente, se argumenta que la perspectiva sólo está basada en la dimensión de *answerability*, pero no de *enforceability* (Garvey and Newell 2004: 4). En este sentido, las perspectivas basadas en derechos desde la sociedad civil vienen siendo claves en demandar una *accountability* más fuerte y sancionadora para las corporaciones (ICHRP 2002).

En relación con los **actores** predominantes, los que abogan por la RSC acostumbran a mostrar una actitud en contra del Estado como mejor marco para el desarrollo, y pone énfasis en la acción civil y privada, el voluntarismo y la autorregulación. Pero es necesario recordar que, incluso en los países más disfuncionales, es responsabilidad

del Estado diseñar estrategias en contra de la pobreza, así como políticas sobre comercio e inversión. En este sentido, se recomienda la coordinación de las iniciativas privadas con las públicas (Newell and Frynas 2007: 677).

En relación con los **mecanismos**, la emergencia de nuevos estándares sobre los que juzgar el comportamiento de actores públicos se ha extendido a poderosos actores del sector privado, y la brecha entre los estándares reclamados y los mecanismos reales en funcionamiento está particularmente marcada, si consideramos los esfuerzos por mantener la *accountability* de las corporaciones. Las demandas para que los impactos indirectos de las operaciones corporativas estén sujetas a niveles más altos de estándares de justicia social, no han sido correspondidas por reformas en las leyes internacionales y nacionales (ICHRP 2002: 143-157; Goetz and Jenkins 2005: 141-142).

Como ejemplos de estándares desarrollados en los últimos años sobre el comportamiento esperado de las compañías globales, destacamos:

1. “Indicaciones de la OCDE para las Empresas Multinacionales”⁷ (OECD 2008). Se trata de recomendaciones voluntarias, dirigidas a Gobiernos y multinacionales, que constituyen un conjunto de pautas en el área de la ‘ética empresarial’;
2. Declaración Tripartita de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Desde su página web, la OIT resalta que la RSC es una forma, por parte de las empresas, de afirmar sus principios y valores, pero enfatiza la naturaleza voluntaria de la misma⁸. A diferencia de las guías de la OCDE (cuyo foco está situado en las empresas), la OIT enfatiza en la responsabilidad de los Gobiernos para asegurar el cumplimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores (Oldenziel 2005: 16);
3. Global Compact de las Naciones Unidas. Tiene una perspectiva más laxa que la propuesta por la OIT, por cuanto no aboga por una normativa obligatoria y por su visión menos política de la realidad del desarrollo. Los diez principios están respaldados por el marco internacional de Derechos Humanos y se introduce, como elemento de *accountability*, los informes de seguimiento realizados por las propias firmantes⁹;

⁷ Traducción del inglés original “OECD Guidelines for Multinational Enterprises”.

⁸ Fuente, página web de la OIT: <http://www.ilo.org/public/english/employment/multi/corporate/index.htm>

⁹ Fuente: <http://www.unglobalcompact.org>

4. “Normas sobre las responsabilidades de corporaciones transnacionales y otros negocios de empresas en relación a los Derechos Humanos” (UN 2003), promovida desde la Comisión de Derechos Humanos de NNUU.

Aparte de estas iniciativas lideradas por organismos internacionales, existen otras que provienen de la sociedad civil con fuerte presencia del sector privado. Podemos destacar los principios de The Caux Round Table¹⁰ planteados en 1994, las indicaciones para el reporte de información relativa al comportamiento de las organizaciones en términos de sostenibilidad medioambiental del Global Reporting Initiative¹¹ (GRI) y AccountAbility (del que ya hablamos en el apartado de ONGD). A su vez, aunque por el momento de manera minoritaria, están emergiendo ‘auditorías éticas’ como la SA8000 lanzada por Social Accountability International¹² (SAI) como estándar voluntario basado en las convenciones de la OIT y NNUU para mejorar la *accountability* en los espacios de trabajo y comunidades.

3 Evidencias del análisis de las entrevistas

Una vez resumido el marco teórico que dio pie a la realización de los cuestionarios, vamos a destacar las evidencias más notables del análisis de las entrevistas. Hemos estructurado la discusión en torno a las hipótesis de la investigación a las que nos hemos referido en el apartado de metodología. En aras de una mayor claridad expositiva, vamos a reproducir nuevamente las hipótesis para, posteriormente, referirnos a su discusión.

3.1 Discusión de la Hipótesis 1: Concepción de *accountability* en relación al contexto

Hipótesis 1: Los actores del sistema de cooperación español incorporan la *accountability* a nivel teórico, con concepciones restringidas¹³ en cuanto a naturaleza,

¹⁰ The Caux Round Table (CRT) es una red internacional de líderes de empresas que trabajan con negocios y líderes políticos para impulsar un “capitalismo moral” <http://www.cauxroundtable.org/>

¹¹ Red internacional de distintos actores para el intercambio de información sobre sostenibilidad. Fuente: <http://www.globalreporting.org/AboutGRI/>

¹² ONGD que trabaja a nivel internacional y colabora con sindicatos, ONGD locales y otro tipo de iniciativa multiactores o de comercio justo. Fuente: <http://www.sa-intl.org/>

¹³ En relación al marco de análisis y reseña bibliográfica realizada.

alcance, actores y mecanismos que están fundamentadas en la evolución del propio contexto español (visiones y sistemas asociados a la cooperación del desarrollo, atomización de los esfuerzos, poca investigación y reflexión conceptual...).

En relación a la **naturaleza y alcance** del concepto:

- La traducción más empleada del término *accountability* es rendición de cuentas y transparencia.
- La concepción generalizada es que *accountability* incluye la justificación económica de los fondos invertidos y, para muchos actores, el concepto se limita a ello, vinculándolo a la idea de auditoría o control financiero.
- En otros casos se amplía la concepción y se habla de impacto o evaluación, entendiendo que rendir cuentas implica dar explicaciones no sólo sobre en qué se han gastado los recursos, sino también sobre qué repercusiones tiene esto.
- En relación a esto, los sistemas de gestión de calidad son propuestos como mecanismos de rendición de cuentas, lo que implica una concepción concreta de lo que en el análisis bibliográfico se consideraba *accountability* financiera.
- Algunos actores estatales, en su vocación por acercarse a los estándares internacionales, hablan de mutua responsabilidad con los países del Sur para ampliar el concepto de *accountability*. No obstante, se suele referir a lo que en el marco teórico denominamos *accountability* política y financiera.
- En algunos casos, aunque no de forma generalizada, se incluye la *accountability* social y civil, incluyendo a la sociedad civil y la ciudadanía de los países del Sur.
- La fundamentación de la *accountability* es una fundamentación legal y en algunos casos ética, pero en ningún caso se menciona el poder como elemento clave en las relaciones de *accountability*. En ese sentido, la *accountability* se plantea como un problema de gestión de las relaciones, pero a la hora de profundizar en los mecanismos de *accountability*, no se hace referencia a la revisión de las relaciones de poder que impliquen a aquellos que podrían exigir rendición de cuentas.

Por tanto, podemos afirmar que, en relación a la naturaleza y alcance del concepto de *accountability*, se verifica la primera de las hipótesis, pues el manejo del concepto es restringido en relación al marco de análisis y la reseña bibliográfica realizada.

En relación al rol de los distintos **actores**:

- Respecto a qué actores son incorporados en relaciones de *accountability*, existe un consenso generalizado de que hay que rendir cuentas a los financiadores. Es

frecuente la mención de la obligación y necesidad de mejora de la rendición de cuentas a la ciudadanía del Norte y quien los representa: parlamentos, consejos. Las ONGD incluyen en sus relaciones a los socios y a los patronatos.

- La *accountability* hacia los socios del Sur, así como los destinatarios últimos de las acciones, no es tenida en cuenta en la mayoría de los casos. Cuanto mayor es el grado de reflexión que parece haber habido en la organización o institución en torno al asunto de la *accountability*, más interés existe sobre este tema y más experiencias piloto de mecanismos hay (sobre todo en Gobierno Central, representantes de CCAA y ONGD grandes).

Por ello, en relación a los actores involucrados en los procesos de *accountability*, podemos afirmar de nuevo que la hipótesis se confirma en parte, en la medida en que muchos de los entrevistados consideran un rango de actores limitado, en comparación con las propuestas extraídas de la revisión bibliográfica.

En relación a los **elementos del contexto español** que condicionan la visión de la *accountability*, se destacan tres aspectos: la descentralización, la dependencia de fondos públicos, la juventud del sistema de cooperación y los espacios de reflexión existentes.

Sobre la **descentralización**:

- España tiene un sistema plural y diverso de cooperación al desarrollo, y los Entes Locales abogan por la no jerarquización y por redes más horizontales de poder. Así, aunque la cooperación estatal percibe que la cooperación autonómica ocupa espacios reservados al Estado, los entes de la cooperación descentralizada están legitimados tanto por marcos legales como por su ciudadanía. En este contexto, el sistema español podría evolucionar hacia un modelo más federal de cooperación al desarrollo, aunque eso no encaja directamente a nivel internacional con los modelos tradicionales centrados en el Estado.
- Existen pocos mecanismos de coordinación entre los distintos actores públicos, lo que supone una limitación para la *accountability*. En el ámbito de las ONGD, las coordinadoras funcionan como elemento de control en el sentido positivo, aunque la fragmentación y proliferación de ONGD dificulta la articulación de los diferentes intereses en las dinámicas colectivas.
- La visión de la *accountability* entre los Entes Locales, Universidades y empresas parece, en general, más pobre y menos reflexionada que en instancias estatales o

autonómicas. En el ámbito de las ONGD, a pesar de la gran diversidad de casos, si que parece haberse producido una reflexión sobre el tema.

En relación a esto, **la confirmación de la hipótesis tiene una doble vertiente puesto que por una parte, el sistema descentralizado español supone grandes dificultades para una *accountability* efectiva, pero por otra, genera dinámicas en las que las Comunidades Autónomas y los Entes Locales tienen bases de legitimidad para reclamar *accountability* del Estado Central, y aportarla a sus habitantes y contribuyentes.**

Sobre la **dependencia de fondos públicos**:

- En el sector no gubernamental, las bases de financiación independientes de fondos públicos son muy escasas.
- Esto incide sobre la independencia de las organizaciones y su capacidad para exigir rendición de cuentas del Estado y los Gobiernos Autonómicos, hasta el punto de que, desde algunas instancias, se señala a las ONGD como el instrumento para la puesta en marcha de políticas públicas de cooperación al desarrollo.
- El aumento de la financiación a las ONGD y un mayor control de los fondos deberían de mejorar la *accountability* de carácter financiero. Sin embargo, ha supuesto un mayor trabajo para las propias ONGD al no existir una estandarización de los procedimientos. Esto incide negativamente, tanto sobre la eficacia de la ayuda, como sobre la calidad de las relaciones entre los actores, redundando en el empeoramiento de otro tipo de *accountabilities*.
- En relación a todo lo anterior, también es necesario tener en cuenta que las administraciones públicas (sobre todo la estatal) constituyen de facto un organismo regulador, aunque sean instituciones ejecutivas y no legislativas o judiciales. Esta idea hace referencia a que, aunque no estén sustentadas por normas o leyes, los agentes públicos de cooperación al desarrollo acaban en buena parte estableciendo los criterios que rigen la calidad y las actuaciones de cooperación al desarrollo del sector de las ONGD.

En ese sentido, se confirma la hipótesis de que la dependencia de fondos públicos genera retos a la hora de profundizar en concepciones más amplias de la *accountability*.

En relación a la **juventud del sistema y los ámbitos de reflexión** de los actores:

- El sector ha ido profesionalizándose y especializándose tanto en el ámbito gubernamental como en el no gubernamental. La alta presencia de diplomáticos, sin ninguna especialización en cooperación en los ámbitos estatales, parece que se va superando.
- Se percibe como importante la formación en el extranjero, así como la apertura de miras y capacidades para participar en los foros internacionales.
- Las demandas de *accountability* por parte de la ciudadanía son escasas. Hay una cultura muy delegativa y una cierta pasividad no sólo hacia los políticos, sino también hacia las ONGD. Sin embargo, aún faltando esa demanda ciudadana, las coordinadoras han logrado cierta capacidad para preguntar y cuestionar a los Gobiernos.
- Es de gran importancia que se extienda una cultura de la evaluación y del aprendizaje en el sector de la cooperación.
- En el sector de las ONGD, el debate en torno a la *accountability* está muy vinculado a los escándalos de corrupción y malversación de fondos protagonizados por varias ONGD durante 2007. Las respuestas actuales deben ser también comprendidas como medida de defensa del sector para asegurar su existencia.
- Los procesos de mejora y debate en torno a la *accountability* están relacionados con la madurez que se va adquiriendo y los debates en el contexto internacional.

Se verifica, por tanto, la hipótesis planteada en relación a la juventud del sistema como limitante de las concepciones de la *accountability*.

3.2 Discusión de la Hipótesis 2: Prácticas y mecanismos

Hipótesis 2: Se dan prácticas y mecanismos de *accountability*, pero son limitados frente a las concepciones de los propios actores.

- En relación a la *accountability* financiera, según las entrevistas, las prácticas no difieren mucho de los discursos. Por ejemplo, los actores gubernamentales (nivel estatal, autonómico, municipal...) parece que sí emplean los mecanismos de rendición de cuentas acordes con su discursos.
- No obstante, en cuanto a la *accountability* política aparecen fricciones en la rendición de cuentas entre los diferentes organismos de cooperación en España, como consecuencia de un modelo descentralizado y no jerarquizado. Además, la

rendición de cuentas a la ciudadanía por parte de las diferentes instancias de la administración pública es muy pobre.

- Aunque en el discurso de la *accountability* social sí aparecen las sociedades y Gobiernos de los países socios/destinatarios de las ayudas, esto no se refleja en las prácticas (mecanismos inexistentes o poco definidos al respecto).
- Los Gobiernos hablan de *accountability* social refiriéndose básicamente a la sociedad española, planteando como mecanismos los informativos, es decir, manejando espacios con una participación poco activa de la sociedad.
- Los actores manifiestan la necesidad, tanto de ampliar el discurso de la *accountability*, como de mejorar las prácticas. En el caso concreto de la AECID, la DGPOLDE y los organismos autonómicos entrevistados, se asume que: (a) se rinden muy pocas cuentas a la sociedad civil; (b) existen asimetrías de partida, que condicionan la rendición de cuentas; y (c) la rendición de cuentas financiera está ampliamente asumida, al menos en la Administración Pública, y habría que ir más allá.
- Actores gubernamentales consideran que el funcionamiento de la administración dificulta procesos financiables de más de un año y, por ende, esto afecta a la rendición de cuentas (pero parece que sigue reduciéndose a la *accountability* financiera, incluyendo ésta aspectos de eficacia e impacto).
- A nivel gubernamental, la participación de la sociedad se plantea también a través de órganos mixtos, como los consejos de cooperación. Éstos, sin embargo, reducen la participación a la de tipo consultivo, o incluso más básica, la de tipo informativo.
- En cuanto a instrumentos, los actores gubernamentales se topan con la disyuntiva entre informar y publicitar. Esto dificulta la *accountability*, por cuanto la sociedad civil y los medios de comunicación pueden pensar que se informa 'para ponerse la medalla'. A su vez, en el contexto de los países socios, la visibilización vinculada a la rendición de cuentas es problematizada en cuanto a que puede incluso debilitar institucionalmente (desinstitucionalizar) al Gobierno del país.
- Cuando las instituciones restringen la concepción de la *accountability* a transparencia, entienden que dar visibilidad ya es rendir cuentas, sin importar los procesos subyacentes que han llevado a determinadas decisiones.
- Se están introduciendo sistemas de calidad en las organizaciones de cooperación gubernamentales y no gubernamentales, con una incorporación de la perspectiva de rendición de cuentas a través de los indicadores de proceso y la mayor exigencia financiera y de cumplimiento de los objetivos previstos.

- Se detectan procesos de mejora en instrumentos (como páginas web y acceso a información) o en procesos (sobre todo en cuanto a la perspectiva de participación adoptada).
- En el caso de las Universidades, en relación con el grado de reflexión, existen desajustes entre los cuerpos técnicos de cooperación y el personal administrativo sujeto a las normas de justificación de gastos. La percepción es que personas a título individual pueden haber realizado una reflexión sobre la mejora de mecanismos, aunque el tema no forme parte de la agenda a nivel institucional.

Por todo lo expuesto anteriormente, la hipótesis 2 se confirma ya que, a excepción de la *accountability* financiera, las prácticas son limitadas en relación a los propios discursos de los actores.

3.3 Discusión de la Hipótesis 3: Barreras a la *accountability*

Hipótesis 3: Hay barreras técnicas y políticas de tipo vacío/sesgo/captura que influyen el sistema de *accountability* en la cooperación al desarrollo en España.

Sobre las **barreras técnicas**:

- Faltan recursos para la *accountability*. Su financiación no es prioritaria para los financiadores. Al final, las ONGD priorizan la *accountability* que se les solicita por parte de los financiadores. El exceso de *accountability* económica distrae de otros aspectos. Hace falta más flexibilidad, para que el sistema sea capaz de acomodar mejor los diferentes marcos institucionales con los que se trabaja.
- El uso de los proyectos como unidad de medida de *accountability* es una barrera y no contribuye a la evaluación del impacto de la cooperación al desarrollo, ni a la incidencia en los procesos de desarrollo a largo plazo, así como en las relaciones y en los aspectos institucionales. La cooperación al desarrollo tiene tendencia a regirse por criterios cortoplacistas, basados en proyectos técnicos que no apoyan cambios más estructurales.
- Los criterios en la elaboración de los pliegos para las convocatorias y concursos son a veces difusos, o demasiado centrados en aspectos vinculados al bajo coste económico. Debido a la dificultad en la evaluación del impacto, inherente a las características y complejidad de los procesos de desarrollo, es necesario trabajar por la definición de nuevos estándares para la evaluación y, a la vez, por el

consenso sobre los mismos, para evitar la dispersión de iniciativas que debilitan el proceso y confunden a la ciudadanía.

Sobre las barreras políticas a la *accountability*, las evidencias más claras hacen referencia a la cuestión de la descentralización y a los vacíos que a continuación se describen:

- El sistema político descentralizado español produce vacíos de *accountability*. Las CCAA entrevistadas perciben que hay rendición de cuentas desde las Autonomías hacia el Gobierno, pero no desde el Gobierno a las Autonomías.
- A nivel estatal, el Consejo de Cooperación al Desarrollo y la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, pese a su potencial, no son siempre suficientemente útiles para rendir cuentas. Los entrevistados destacan tres cuestiones: 1) disfuncionalidades debidas a su carácter simultáneo de coordinación interministerial y de grupo de expertos; 2) dependencia financiera de los miembros no gubernamentales sobre fondos gubernamentales y 3) fortalecimiento de las relaciones bilaterales con ONGD sin considerar los espacios abiertos y multilaterales. Todavía no se ha incidido en la rendición de cuentas en cuanto a los efectos de la cooperación en relación con los países socios. En los países socios, la rendición de cuentas se realiza hacia los donantes, casi nunca hacia las organizaciones locales, suponiendo esto un vacío de carácter conceptual.
- La comunicación con el público es una asignatura pendiente por parte de las ONGD y Gobiernos, quizás alimentada por el hecho de que la sociedad no demanda rendición de cuentas.

Sobre el **sesgo**:

- Si bien los procesos de rendición de cuentas son una oportunidad de aprendizaje, evaluación y mejora, hay resistencia de las organizaciones a mostrar sus carencias o fallos.
- Existe un conflicto entre los objetivos de la cooperación al desarrollo y otros, como la proyección internacional del Gobierno o las agendas comerciales y económicas vinculadas a la cooperación al desarrollo de actores españoles. La estructura del sistema de cooperación (con personal no necesariamente formado específicamente, con su vinculación directa e institucional con políticas e intereses de asuntos exteriores...) no ayuda a contrarrestar la competencia descrita.
- La visibilización de las actuaciones de la Ayuda Oficial al Desarrollo para obtener una rentabilidad política, implica realizar inversiones en cuestiones que son menos estratégicas para el país socio, pero más 'visibles'.

Sobre la *captura*:

- Intereses particulares, el clientelismo y el uso individual de las diferencias de poder entre organizaciones dificultan la *accountability* en órganos como los Consejos de Cooperación, así como la mejora general de los propios mecanismos de *accountability*.
- La dependencia financiera de las ONGD es un obstáculo para exigir *accountability* al Gobierno en cuanto a cooperación al desarrollo. Otros obstáculos son: las limitaciones en el funcionamiento democrático, la rotación de cargos y la transparencia en los órganos de gestión de las ONGD.
- El conjunto de actores plantea el miedo y la existencia de corrupción, tanto en los países socio, como en España.

Por todo lo dicho anteriormente, se confirma la hipótesis 3 en relación a las barreras técnicas y a la existencia de vacíos, sesgos y capturas de la *accountability*.

3.4 Discusión de la Hipótesis 4: Procesos de cambio

Hipótesis 4: En la actualidad se detectan procesos de cambio que tienden a acercar el sistema de cooperación al desarrollo español a los estándares y prácticas de *accountability* identificados a nivel internacional.

- A la luz de las entrevistas analizadas, no podemos afirmar rotundamente que en todos los actores del sistema de cooperación español se estén detectando dichos procesos de cambio, que siguen los estándares y prácticas de la cooperación internacional.
- Se detecta un avance de una concepción de *accountability* basada en el control del gasto, a una *accountability* orientada a la calidad de las intervenciones en cuanto a objetivos y resultados.
- Sí que se puede concluir que, en los discursos de los entrevistados que forman parte del sistema estatal de cooperación, se aprecia la voluntad de converger hacia lo que se recomienda en las declaraciones internacionales, pero estos procesos de cambio se encuentran con diferentes obstáculos, ya tratados al analizar la discusión de anteriores hipótesis (insuficiencia de espacios, instrumentos, características del sistema español, poca cultura democrática, etc.).

- Un importante vector de cambio es el actual Plan Director 2009-2012 de la cooperación española, que apunta cambios con un importante potencial en relación a la necesidad de coordinación entre actores gubernamentales, y al énfasis en el análisis, reflexión y exposición pública de los informes. Su propia elaboración ha sido considerada como un espacio de incidencia política y rendición de cuentas.
- En algunos ámbitos empieza a contar la calidad de la relación que se establece entre los actores y los procesos participativos. En este sentido, se destaca la importancia del plano humano para la mejora de la *accountability* y la construcción de confianza a través de los comportamientos, las actitudes y los afectos.
- Podemos constatar que la inclusión de la rendición de cuentas a los países y a la ciudadanía del Sur es algo muy incipiente, que sobre todo se está discutiendo en el nivel de la cooperación estatal y entre las ONGD. Parece necesario continuar explorando mecanismos y posibilidades en este ámbito.
- Otro tema que se apunta en las entrevistas es la necesidad de pensar en una *accountability* que refleje el impacto de los proyectos de desarrollo. Pero, como enfatizan diferentes entrevistados, esto plantea problemas de atribución que no son fáciles de resolver. Es necesario abordar la complejidad de evaluar en qué medida los mecanismos y recursos contribuyen a la consecución de los objetivos de desarrollo.
- La voluntad de mejora no debe hacernos olvidar que es importante sistematizar bien, en vez de generar una gran cantidad de instrumentos de rendición de cuentas, que pueden derivar en un exceso de información.
- El sector no gubernamental se muestra más optimista en cuanto a la evolución en la concepción de la *accountability*, siendo dos los factores que parecen contribuir a esta evolución: 1) el trabajo con redes y contrapartes en el Norte y en el Sur y 2) los escándalos de 2007 que han mermando la credibilidad de las ONGD y que han colocado en primera línea las cuestiones relacionadas con la *accountability*.
- Se afirma la importancia de los procesos de evaluación, que posibilitan un cambio de percepción en relación con las prácticas de la organización y también, debido al crecimiento del sector, existe la necesidad de mejores herramientas de rendición de cuentas.
- Por lo que respecta al sector privado y a las Universidades, podemos afirmar que el debate sobre la *accountability* se encuentra en una fase muy incipiente. En el sector privado, si se piensa en el término, se asocia comúnmente a rendición de cuentas financiera. En el caso de las Universidades, se vislumbra que pueden

existir otros tipos de *accountability*, pero cómo operativizarlos es algo que está aún lejos del debate en este sector.

Como consecuencia, la hipótesis 4 se confirma pues sí que existen procesos, algunos de ellos aún incipientes, que tienden a acercar la *accountability* del sistema español a los estándares y prácticas identificados en el análisis bibliográfico.

4 Implicaciones y recomendaciones

A partir de las evidencias destacadas en el apartado anterior, y recogiendo también las aportaciones que nos hicieron algunas de las personas entrevistadas, se plantean a continuación implicaciones de la investigación en relación a las prácticas y concepciones manejadas actualmente por los actores. A su vez, nos atrevemos a aportar algunas recomendaciones vinculadas a los cuatro tipos de actores entrevistados: 1) las administraciones públicas en los distintos niveles: estatal, autonómico y local; 2) las ONGD; 3) las Universidades españolas; y 4) las empresas.

4.1 Implicaciones y recomendaciones para las administraciones públicas

A partir de las evidencias encontradas y el análisis bibliográfico realizado, podemos concluir que España tiene un sistema plural y diverso de cooperación al desarrollo, donde los entes no estatales abogan por la no jerarquización y redes más horizontales de poder. Aunque en la agenda internacional de la cooperación al desarrollo el protagonismo principal lo tienen los Estados, los discursos sobre la *accountability* reflejados en este estudio sugieren que la cooperación española debería ir hacia un modelo más federal, donde existiera una *accountability* horizontal entre los distintos actores públicos. Por ello, los **espacios actuales de coordinación** entre administraciones públicas han de ser reforzados y mejorados, constituyéndose en auténticos espacios para la rendición de cuentas mutua. Esta misma necesidad de mejorar los espacios de coordinación es aplicable a la *accountability* vertical de las administraciones públicas, es decir, la relación de éstas con otros actores privados y con la ciudadanía. Los espacios que existen son más informativos que participativos y,

cuando existen espacios formales, hay asimetrías de partida que condicionan la rendición de cuentas.

En esta discusión sobre los actores de la *accountability* es necesario introducir a los **actores del Sur**. A pesar de que la Declaración de París incorpora el concepto de **rendición de cuentas mutua**, en la práctica, la *accountability* que se practica está muy viciada por las relaciones de poder inherentes al sistema de cooperación internacional. Es importante que las administraciones públicas sean conscientes de estas barreras e inicien procesos de revisión organizacional donde el poder en las relaciones entre socios del Norte y del Sur ocupe un lugar destacado. Sería recomendable introducir esta perspectiva en la reflexión acerca de los indicadores de proceso, aprovechando el impulso actual a la introducción de **sistemas de calidad** en las administraciones estatales de cooperación. Esto es especialmente relevante vista la influencia que pueden tener la AECID o la DGPOLDE en otras administraciones públicas autonómicas y locales y en el sector privado.

En relación con la concepción de la *accountability*, un paso importante hacia una verdadera rendición de cuentas mutua, sería ir más allá de la *accountability* de carácter técnico y financiero. Las convocatorias de cofinanciación de acciones de cooperación al desarrollo son el instrumento principal existente para la obtención de fondos para realizar las intervenciones de desarrollo. Por ello, los agentes públicos de cooperación al desarrollo acaban, en buena parte, estableciendo unilateralmente los criterios que rigen la calidad y las actuaciones de cooperación al desarrollo. Un cambio de criterio en los tipos de rendición de cuentas exigidos, que incorpore la perspectiva de la **accountability social y política**, tendría un efecto multiplicador inmediato. Nuevamente, la influencia de actores estatales como AECID o la DGPOLDE puede ser muy relevante para orientar el cambio que proponemos, siendo el Plan Director actual un elemento con gran potencial para apoyarlo.

Este cambio también podría venir alentado por el **fomento de una cultura del aprendizaje y la evaluación**. Tanto en el seno de las propias organizaciones gubernamentales, como en la relación con otros actores privados que se benefician de los fondos públicos, sería interesante que se promovieran acciones orientadas a la evaluación, no con ánimo fiscalizador, sino para **investigar y sistematizar** maneras exitosas de rendiciones de cuentas amplias y de apoyos al desarrollo de personas y comunidades del Sur. El actual marco **de gestión basada en resultados**, donde el énfasis se pone en los resultados de la intervención, debería recoger el aspecto de la

rendición de cuentas, enfatizando no sólo los resultados materiales y visibles de la intervención, sino también el alcance en las relaciones entre los actores que participan en la intervención.

Asimismo, es fundamental mejorar los mecanismos de **transparencia** de las actividades de las administraciones públicas, potenciando el acceso a la información y la comunicación, y sometiendo al escrutinio público por parte de la ciudadanía. Sin embargo, esto choca con las evidencias del estudio, en las cuales se constata una cultura delegativa y una pasividad de la ciudadanía española. Si queremos ir más allá de una *accountability* de carácter técnico y financiero, desde las administraciones públicas ha de promoverse una pedagogía de la *accountability*. Es importante que se dé prioridad, en las distintas convocatorias públicas, a las **acciones de educación para el desarrollo y sensibilización** que incorporen la perspectiva de la *accountability* civil y política. También es importante **abrir espacios de participación a la ciudadanía**. Las administraciones locales pueden ser un buen foro para ello, dada la mayor proximidad a la ciudadanía.

Para poder conseguir cambios en la concepción de la *accountability*, es importante que las administraciones públicas cuenten con personal especializado y con una buena formación. Pero no sólo es necesaria la formación técnica, sino también conocer distintas prácticas y maneras de trabajo en el campo de la cooperación. Por ello, sería deseable que las administraciones públicas tuvieran una política de **recursos humanos** que primara la **formación continua** en entidades del Norte y del Sur, con un planteamiento innovador de la rendición de cuentas. También es necesario que, en este proceso de aprendizaje y mejora, las administraciones públicas se alíen con los centros de investigación. El espacio de la **investigación** especializada en desarrollo y cooperación en España es aún débil, y necesita no sólo de recursos económicos, sino también de administraciones públicas receptivas que quieran conocer y aplicar maneras diferentes de rendir cuentas.

Por último, queremos destacar la importancia de los cambios en los mecanismos de cofinanciación de acciones de cooperación al desarrollo que realizan las ONGD. Como veremos en el apartado siguiente, la enorme dependencia de fondos públicos que tienen dichos actores para realizar sus intervenciones, nos sugiere que un cambio de perspectiva en los criterios que rigen las convocatorias de cofinanciación tendría un gran impacto. Pasar a apoyar **procesos** a largo plazo, en lugar de proyectos

puntuales, contribuiría a reforzar la importancia de las relaciones de partenariatio y confianza mutua entre las ONGD del Norte y sus contrapartes del Sur.

4.2 Implicaciones y recomendaciones en el ámbito de las ONGD

En el ámbito de las ONGD, se detectan dos tendencias relacionadas en las que es necesario seguir profundizando. La primera hace referencia a la implantación de **sistemas de calidad** en relación a los objetivos, resultados y recursos empleados para la promoción del desarrollo. La segunda consiste en los procesos de auditoría externa, orientados a certificar la calidad y dar transparencia a las cuentas y acciones de las ONGD. Aún con sus limitaciones, parece ser una estrategia adecuada para enfrentar problemas como los escándalos acaecidos en 2007.

Sin embargo, estas dos formas de desarrollar *accountability* restringen su alcance a la dimensión meramente financiera tal como ha sido planteada en el texto, es decir, vinculada a analizar qué se consigue con los recursos de los que se dispone. En ese sentido, **ampliar la noción de *accountability*** requiere incorporar un análisis del tipo de relaciones en las que ésta se desarrolla, lo que permite orientar la cuestión de manera diferente. Para ello, se hace necesario reconsiderar el concepto en términos de relaciones de poder, y profundizar no sólo en los mecanismos que posibilitan a las ONGD exigir responsabilidades, sino también en la reflexión sobre quién tiene derecho a exigir responsabilidades a las ONGD y qué bases de poder tiene para hacerlo, es decir, de qué mecanismos efectivos dispone para obtener *accountability*.

En relación a lo primero, las Coordinadoras de ONGD llevan mucho tiempo haciendo un trabajo notorio y reconocido de seguimiento y control de las políticas públicas y las prácticas de desarrollo y cooperación, y que es necesario reforzar. En relación a los segundo, la cuestión de la *accountability* podría ser un buen punto de partida para reconsiderar la forma de relacionarse con sus diversos *stakeholders* y, de un modo muy particular, reflexionar sobre sus bases reales de representatividad.

Esto implica **incluir nuevos actores** en las relaciones de *accountability* y establecer mecanismos efectivos para generar esta interacción de intercambio de responsabilidades. Concretamente, sería necesario repensar (auto)críticamente: 1) qué papel desempeña la base social que compone la organización; 2) cuál es la relación que se establece con las contrapartes y organizaciones del Sur con las que se

trabaja; 3) cómo se establecen relaciones con los ciudadanos de los países del Sur, destinatarios últimos de las acciones; 4) qué papel desempeñan las instituciones políticas nacionales, territoriales y locales de los países donde se trabaja; y 5) cómo se relaciona la ONGD con la ciudadanía del Norte.

Por tanto, sería importante tratar de entender cuáles son los mecanismos de influencia que estos actores tienen sobre las propias ONGD, y plantear la *accountability* no sólo como una cuestión ética, sino como un derecho que requiere de capacidad y poder para su implementación; y que puede contribuir a fortalecer las formas en que las ONGD se relacionan con otros actores.

Concretamente, las **coordinadoras de ONGD**, además de profundizar en su papel de exigencia de *accountability* a los Gobiernos, son un espacio muy interesante para reflexionar sobre qué se entiende por rendición de cuentas y cómo debe llevarse a cabo desde las ONGD. Habría que considerar también cómo extender este debate a las ONGD pequeñas que no están representadas en ese foro.

El trabajo en red, la participación en **foros internacionales**, el intercambio de cuadros técnicos y la formación con miras internacionales pueden contribuir a que el sector de las ONGD vaya incorporando nuevas ideas, dinámicas y formas de *accountability*.

En relación a una de las grandes barreras identificadas, como es la dependencia de los fondos públicos, **la diversificación de la financiación** parece ser la recomendación más evidente. Teniendo en cuenta que esto es un aspecto estructural del sistema de cooperación español, al menos sería necesario reflexionar sobre las cuestiones y los espacios concretos en los que las ONGD ven condicionada su capacidad para exigir *accountability*.

Concretamente, es importante considerar los diversos **Consejos de Cooperación** (estatal, autonómico...) como espacios para discutir aspectos colectivos de la cooperación, y no como espacios donde resolver cuestiones de interés particular de las organizaciones allí representadas. Esto no es sólo una cuestión de ética, sino de reivindicar medidas de carácter procedimental y de representatividad para garantizar que esto sea así en la práctica.

Asimismo, en relación a lo escasamente asentada que está la *accountability* en la cultura ciudadana española, las ONGD tienen un espacio de intervención necesario y

concreto en forma de **Educación para el Desarrollo** y construcción de ciudadanía en estas materias. En ese sentido, la relación con los ciudadanos del Norte debe ir más allá de la sensibilización, y aportar elementos sobre cómo exigir responsabilidades a los diversos actores del desarrollo. Esto requeriría transversalizar la cuestión del desarrollo a través de asignaturas regladas del sistema educativo formal español, como podría ser su inclusión en la asignatura de Educación para la Ciudadanía.

En relación a las intervenciones en terreno, parece importante pasar de pensar en clave de proyectos a **pensar en clave de procesos** de transformación y cambio a largo plazo. Por tanto, resulta necesario rendir cuentas sobre los objetivos y las estrategias que se plantean, así como sobre las organizaciones con las que se establecen alianzas. Incorporar esta orientación a las relaciones, requiere dar importancia al plano humano en la mejora de la *accountability* y a la construcción de confianza –a nivel de comportamientos, actitudes e incluso afectos– para la construcción de redes y partenariados de largo recorrido. Para propiciar esto, sería necesario introducir algunos cambios a nivel de Administración Pública, especialmente en el sentido de establecer mecanismos de financiación de más largo plazo.

Incorporar la **cultura de la evaluación y la sistematización** de experiencias es vital para poder rendir cuentas en profundidad sobre lo que se hace y por qué se hace, siendo riguroso con las atribuciones de los cambios generados. Por ello, es importante incorporar una orientación al aprendizaje que reconozca los errores como un aspecto clave para la mejora organizacional.

Finalmente, es capital **diferenciar la ‘publicitación’** de las acciones y proyectos que la organización lleva a cabo, de la ‘rendición de cuentas’. Si bien la comunicación con el público parece ser una asignatura todavía pendiente, profundizar en ella requiere honestidad sobre lo que se pretende conseguir en cada caso.

4.3 Implicaciones y recomendaciones en el ámbito de las Universidades

Como ha revelado la investigación, desde las Universidades en España se manifiesta una **visible inquietud por mejorar la rendición de cuentas de sus actuaciones en materia de cooperación**, aunque quizá de forma todavía tímida. La cooperación para el desarrollo en las Universidades españolas constituye en la mayoría de los casos un

aspecto marginal de su trabajo, tanto en recursos puestos a disposición, como en el impacto de las intervenciones. Además, a menudo se incluyen como cooperación al desarrollo, acciones de cooperación interuniversitaria. Éstas pueden no estar concebidas bajo el prisma del desarrollo, cuando la Universidad no considera que éste sea uno de sus cometidos (a pesar de que muchas Universidades lo hayan integrado en sus políticas y funciones). Sin duda, estas y otras circunstancias influyen, tanto en la concepción y tipo de mecanismos de *accountability* a emplear por este actor, como en su materialización, por lo que son tenidas en cuenta a la hora de plantear las siguientes recomendaciones.

En primer lugar, consideramos necesario que se defina una **política de cooperación al desarrollo de la Universidad** en la cual se expliciten las cuestiones de *accountability* en la cooperación. En relación con esta cuestión, aprovechando la emergencia de la Responsabilidad Social Corporativa, consideramos necesario un **replanteamiento profundo de las políticas e iniciativas de RSC** que van desarrollándose en nuestras Universidades, en el sentido de que incluyan las cuestiones del desarrollo y la cooperación: que haya una mayor relevancia de los objetivos de desarrollo en la RSC, tal y como propone también el Plan Director 2009-2012.

Por otro lado, siendo que la *accountability* es concebida básicamente desde su vertiente financiera, en la Cooperación Universitaria al Desarrollo se deberían **reformular los mecanismos de fiscalización y administrativos** (esto es especialmente significativo en Universidades Públicas), que actualmente son similares a otro tipo de iniciativas universitarias de diferente naturaleza y finalidad. Es decir, sería necesario dejar de focalizar la *accountability* en la ejecución de proyectos, para ampliarla a otros aspectos más estratégicos. Una primera consecuencia podría ser el replanteamiento de las convocatorias de financiación internas (dirigidas a sus colectivos universitarios) o abiertas a organizaciones externas, con que cuentan muchas Universidades. Más allá de la justificación contable, la propia convocatoria debería diseñarse para facilitar la *accountability* social (a modo de relación de la Universidad con su propia comunidad universitaria) y civil. Para este cometido, consideramos especialmente interesante **aprovechar los sistemas de calidad** que están implantándose en las Universidades, existiendo ejemplos de Universidades que ya están planteando definir modelos de calidad de evaluación interna de sus actividades de cooperación. Esta apuesta por la calidad debe orientarse a **promover verdaderos procesos de evaluación interna**, no solamente para el caso concreto de

las convocatorias. Esto se relacionaría con **mejorar los mecanismos de información y comunicación**. La Universidad debe aprovechar las nuevas tecnologías para mejorar el aspecto más básico que existe en relación a la *accountability*: el acceso a la información. Algunas recomendaciones concretas pueden ser la mejora o generación de las memorias de actividad de los órganos de cooperación (haciéndolas accesibles a través de Internet) o el mayor aprovechamiento del Observatorio de la CUD¹⁴ (OCUD), revisándolo desde la perspectiva de su contribución a la *accountability* (el OCUD en su constitución se define explícitamente como instrumento para la rendición de cuentas).

Otro aspecto que nos parece significativo abordar, es la reformulación de la actual convocatoria PCI (Programa de Cooperación Interuniversitaria e Investigación Científica) de la AECID. Siendo sus objetivos facilitar el desarrollo de relaciones estables de la cooperación y fortalecer los sistemas de formación e investigación en el ámbito de la cooperación universitaria, las acciones financiadas por esta convocatoria a menudo no son visibles ni para la comunidad universitaria, ni para la sociedad en su conjunto. Esto dificulta la transparencia y la rendición de cuentas y puede generar fallos en la *accountability* por sesgo, independientemente de que las acciones financiadas se enmarquen -como así se exige en la convocatoria- en las directrices de la política de cooperación al desarrollo española (países destino, prioridades, etc.).

Lo anteriormente comentado implica **reconsiderar tanto las relaciones mutuas** de la Universidad con un gran número de actores, como el papel de cada uno de ellos, incluyéndolos **de forma más explícita, inclusiva y efectiva** en las políticas y las acciones universitarias. Esto podría particularizarse en aspectos concretos: fomento de acciones de apoyo institucional en términos de mayor igualdad, mayor protagonismo de la investigación, énfasis en la visibilidad de las acciones, incorporación de la rendición de cuentas en ámbitos docentes, como los Proyectos Fin de Carrera en materia de cooperación, etc.

Hablar sobre relaciones mutuas supone también **reconsiderar aquellos instrumentos de coordinación ya existentes**, tratando de mejorar su funcionamiento y alcance. En el caso de las Universidades españolas, debemos tomar en consideración que la **Comisión de Cooperación del CEURI** (Comisión Española Universitaria de Relaciones Internacionales) cuenta entre sus líneas estratégicas con la apuesta por la evaluación y por la calidad, tendencia de apuesta de mejora ya observada en otros

¹⁴ CUD: Cooperación Universitaria al Desarrollo

actores. Para contribuir a esta línea estratégica, sería deseable **aprovechar el existente Código de Conducta de las Universidades en Materia de Cooperación al Desarrollo**, como documento (de vinculación básicamente moral) en el que apoyarse para llevar a cabo una efectiva *accountability*. Por otro lado, los incipientes **consejos asesores** internos en materia de cooperación, presentes en algunas universidades, pueden ser un excelente mecanismo de rendición de cuentas y de control de la *accountability*. Otros instrumentos de coordinación, como Consejos Interuniversitarios o el propio Consejo Social de las Universidades, deben ser sometidos a una profunda revisión, sobre todo en cuanto a la necesidad de visibilidad de sus acciones en la comunidad universitaria.

No queremos olvidar en este apartado la presencia que la Universidad tiene en el Consejo de Cooperación Estatal, instando a las Universidades a hacer su trabajo más visible.

Por último, y teniendo en cuenta la importancia de desarrollar una cultura de *accountability* entre la ciudadanía española, la Universidad constituye un lugar privilegiado para **crear espacios de reflexión y aprendizaje** y fomentar **la Educación para el Desarrollo**. Una mejora y ampliación de la *accountability* requiere una mayor **apuesta por la formación interna**, tanto de los cuadros técnicos como de los órganos de gobierno, fortaleciendo capacidades institucionales y humanas. En relación con la segunda de las funciones de la Universidad, sería deseable **potenciar la investigación sobre *accountability*** en la propia Universidad o en institutos de investigación, y que ésta empape especialmente el funcionamiento de los diversos actores que conforman la Universidad. Todos estos aspectos, también propuestos desde el III Plan Director 2009-2012 de la Cooperación Española, deben ser reforzados.

4.4 Implicaciones y recomendaciones en el ámbito de las empresas

Como ha mostrado la investigación, en el marco de la cooperación al desarrollo las empresas son un actor cuyas acciones están sometidas a un menor escrutinio de la sociedad, si las comparamos con las de la administración pública o las ONGD, actores más visibles por parte de la ciudadanía.

Al igual que con el resto de agentes de la cooperación al desarrollo, es necesario **ampliar la noción de *accountability*** más allá de la financiera. La vinculación que las empresas tienen con las acciones de cooperación se produce mayoritariamente a través de su participación como licitadores en concursos convocados por la administración pública, lo que influye en su concepción y práctica de la *accountability*. Ampliar esta visión y práctica de la *accountability*, principalmente financiera y técnica, tendría consecuencias no solamente para las empresas, sino para la propia administración.

Por un lado, el **fomento de la RSC** es una oportunidad para que las empresas vayan adquiriendo un comportamiento más integral y respondan no solamente de sus acciones directas, sino también de las de sus proveedores o subcontratas. Esta tendencia, que ya se está produciendo, debe ampliarse a cuestiones más allá de las financieras o contables. En este sentido, la propia administración debe ser cada vez más exigente con el perfil de empresa que licita, demandando explícitamente políticas de RSC y principios éticos de funcionamiento en sus convocatorias. Sin duda el **fomento de los sistemas de calidad**, muy asentado en el sector empresarial, es otra oportunidad para velar por la rendición de cuentas en el funcionamiento y los procesos de las empresas.

Pero la *accountability* en la cooperación al desarrollo, desde los planteamientos defendidos en la presente investigación, supone entre otras cosas **tomar en consideración a la sociedad y organizaciones del Sur**, a menudo receptores pasivos de las intervenciones, ante los cuales es necesario rendir cuentas. No obstante, esta tarea requiere de una profunda reflexión tanto en las empresas como en la administración, en relación a la responsabilidad adquirida por ambas partes en una intervención. A todo ello debemos añadir la necesidad de que los **nuevos planteamientos metodológicos** en planificación del desarrollo vayan calando en las empresas, superando modelos lógicos de planificación que consideramos restringen el concepto y práctica de la *accountability*.

Este cambio de enfoque en la *accountability*, y la mayor adquisición de otro discurso en materia de desarrollo y cooperación por parte de las empresas, será sin duda un trabajo lento, pues no existen instrumentos de coordinación entre empresas similares a los de las ONGD u otro tipo de actores del sistema de cooperación. Una alternativa sería la adhesión **de las empresas a grupos de trabajo en temas de desarrollo**, como ya están haciendo algunas empresas implicadas en cooperación para el

desarrollo. Sin duda, la pertenencia a grupos de trabajo interdisciplinares en la temática del desarrollo y la cooperación favorece la reflexión y el debate en torno a la rendición de cuentas y la transparencia.

Una vía que consideramos esencial para poder ampliar la noción de *accountability* en el sector empresarial es su **formación y reflexión** alrededor de planteamientos como los propuestos por la **Educación para el Desarrollo**. Tal y como hemos expresado anteriormente, la Universidad puede ser sin duda un espacio privilegiado para transmitir estas cuestiones, por su cercanía a las empresas y por su papel en la formación de futuros profesionales. La apuesta por una formación más integral o la impartición de másteres y postgrados que ofrezcan formación complementaria a cuadros técnicos de empresas, pueden ser iniciativas que contribuyan a potenciar las sinergias entre Universidad y empresa. Los Colegios Profesionales también podrían ser espacios desde los cuales, con el concurso de la Universidad y de las ONGD, transmitir y reflexionar sobre estas cuestiones.

Finalmente, es necesario **mejorar los mecanismos informativos y de comunicación**, pero tratando de velar por un equilibrio entre la necesidad de garantizar transparencia y la visibilidad de las acciones. En aras de propugnar una mayor transparencia, la documentación generada en los proyectos debería ser más abierta y accesible, lo cual traslada la responsabilidad principalmente a la administración. Si no es posible difundir esta información en tiempo real por los riesgos que en algunos casos podría suponer, sí debería hacerse una vez ejecutada la intervención. Esto podría ser una herramienta educativa no solamente para quienes están más directamente vinculados con el proyecto, sino para la sociedad en su conjunto.

Referencias

- ACTIONAID INTERNATIONAL (2006) *Alps. Sistema de Rendición de Cuentas, Aprendizaje y Planificación*. Johannesburgo, ActionAid International.
- BENDELL, J. (2006) *Debating NGO Accountability*. Geneva, UN Non-Governmental Liaison (NGLS).
- BLAGESCU, M., DE LAS CASAS, L. & LLOYD, R. (2005) *Pathways to Accountability: The GAP Framework*. London, One World Trust.
- CHAMBERS, R. & PETTIT, J. (2004) *Shifting Power to Make a Difference*. IN GROVES, L. & HINTON, R. (Eds.) *Inclusive Aid*. London & Sterling, VA, Earthscan.
- DE RENZIO, P. & MULLEY, S. (2006) *Promoting Mutual Accountability in Aid Relationships*. *ODI Briefing Paper*. London, Overseas Development Institute (ODI).
- DROOP, J., ISENMAN, P. & MLALAZI, B. (2008) *Mutual accountability in aid effectiveness: International-level mechanisms*. *OPM briefing notes*. Oxford, Oxford Policy Management (OPM).
- EYBEN, R. (2008) *Power, Mutual Accountability and Responsibility in the Practice of International Aid: A relational Approach*. *IDS Working Paper No. 305*. University of Sussex, UK, Institute of Development Studies (IDS).
- EYBEN, R. & FERGUSON, C. (2004) *How Can Donors Become More Accountable to Poor People?* IN GROVES, L. & HINTON, R. (Eds.) *Inclusive Aid*. London & Sterling, VA, Earthscan.
- GARVEY, N. & NEWELL, P. (2004) *Corporate accountability to the poor? Assessing effectiveness of community-based strategies*. *IDS Working Paper No. 227*. University of Sussex, UK, Institute of Development Studies (IDS).
- GOETZ, A. M. & JENKINS, R. (2005) *Reinventing accountability: making democracy work for human development*, Palgrave Macmillan.
- HAYES, L. & PEREIRA, J. (2008) *Turning the Tables: Aid and accountability under the Paris framework* European Network on Debt and Development (EURODAD).
- ICHRP (2002) *Beyond Voluntarism: Human Rights and the Developing International Obligations of Companies*. International Council on Human Rights Policy (ICHRP).
- JORDAN, L. & VAN TUIJL, P. (2006) *Rights and Responsibilities in the Political Landscape of NGO Accountability: Introduction and Overview*. IN JORDAN, L. & VAN TUIJL, P. (Eds.) *NGO Accountability*. Earthscan.
- LITOVSKY, A. & MACGILLIVRAY, A. (2007) *Development as Accountability*. London, AccountAbility.

- MOSER, C., NORTON, A., CONWAY, T., FERGUSON, C. & VIZARD, P. (2001) *To claim our rights: livelihood security, human rights and sustainable development*, London, Overseas Development Institute (ODI).
- NEWELL, P. (2006) Taking accountability into account: The debate so far. IN NEWELL, P. & WHEELER, J. (Eds.) *Rights, Resources and the Politics of Accountability*. Zed Books.
- NEWELL, P. & BELLOUR, S. (2002a) El mapeo de la rendición de cuentas: Orígenes, contextos e implicaciones para el desarrollo. *Documento de trabajo IDS 168*. Institute of Development Studies (IDS).
- NEWELL, P. & BELLOUR, S. (2002b) Mapping accountability: origins, contexts and implications for development *IDS Working Paper No. 168*. University of Sussex, UK, Institute of Development Studies (IDS).
- NEWELL, P. & FRYNAS, J. G. (2007) Beyond csr? Business, poverty and social justice: an introduction. *Third World Quarterly*, 28, 669-681.
- NEWELL, P. & WHEELER, J. (2006) Making Accountability Count. *IDS Policy Briefing Issue 33*. Institute of Development Studies (IDS).
- NYAMU-MUSEMBI, C. (2002) Towards an actor-oriented perspective on human rights. *IDS Working Paper No. 169*. University of Sussex, UK, Institute of Development Studies (IDS).
- OCDE (2005) Declaración de París Sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- OCDE (2008) Programa de Acción de Accra. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- OECD (2007) 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Overview of the results., Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).
- OECD (2008) OECD Guidelines for Multinational Enterprises. OECD.
- OECD-DAC (2008) 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Key findings & challenges. Presentation for a workshop in Bangkok. Development Assistance Committee (DAC) / Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).
- OLDENZIEL, J. (2005) The Added Value of the UN Norms: A comparative analysis of the UN Norms for Business with existing international instruments. Amsterdam, SOMO Center for Research on Multinational Corporations.
- PIRON, L.-H. (2004) Rights Based Approaches to Social Protection. Background paper to assist DFID in the preparation of a position paper on social protection. London, Overseas Development Institute (ODI).
- UN (2003) Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights. Commission on Human Rights, Economic and Social Council.

WOOD, B., KABELL, D., MUWANGA, N. & SAGASTI, F. (2008) Synthesis Report on the First Phase of the Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration. Copenhagen, Ministry of Foreign Affairs of Denmark.

Anexos

Anexo 1: Listado de actores entrevistados

Gobierno Local

Ajuntament Barcelona / Direcció de Cooperació Internacional i Solidaritat
Ajuntament Sant Boi del Llobregat (Barcelona)
Ayuntamiento Valencia
Ayuntamiento Quart de Poblet (Valencia)

Gobierno CCAA

Generalitat Valenciana/Dirección General de Cooperación
Generalitat Catalunya/Direcció General de Cooperació al Desenvolupament i Acció Humanitària
+ ACCD
Gobierno Vasco/Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales/Dirección de Cooperación al
Desarrollo (2 entrevistas)

Gobierno Estatal

DGPOLDE (2 entrevistas)
AECID (3 entrevistas)

ONGD nivel internacional

Intermón Oxfam
Ayuda en Acción (2 entrevistas)
Cáritas Española (2 entrevistas)

ONGD nivel estatal

Fundación CODESPA
Almáciga

ONGD nivel CCAA / local

Colectivo Maloka
Ensenyament Solidari

Sector Privado

ISOFOTÓN
TRAGSA

Universidad e informantes clave (expertos)

Universidad Politécnica de Valencia (2 entrevistas)
Universidad del País Vasco
Universidad Politécnica de Madrid
Alboan
Hegoa
FRIDE
CONGDE (2 entrevistas)
Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC)
Fundación Lealtad