

*”Promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas al interior de la sociedad civil”*

## **Diagnóstico de situación de las organizaciones socias de ANONG**

### **Estudio de caso**

Con el apoyo del  
Banco Mundial y de la Embajada de Nueva Zelanda

Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD)  
Montevideo, diciembre de 2007

Proyecto: *“Promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas al interior de la sociedad civil”*

Dirección de proyecto: Anabel Cruz

Equipo de investigación:  
Analía Bettoni (coordinadora)  
Lucía Pérez  
Camilo López  
Marcelo Castillo

## Contenido

### Agradecimientos

1. Resumen ejecutivo
2. Introducción y justificación de elección del caso
3. Aspectos conceptuales sobre la rendición de cuentas
4. Las organizaciones socias de ANONG y su contexto
  - 4.1. Descripción general de ANONG
  - 4.2. Mapeo de las asociadas
  - 4.3. Marco legal y fiscal de las ONG en Uruguay
5. Aspectos metodológicos
  - 5.1. La estrategia de investigación
  - 5.2. Instrumentos para la recolección de datos.
  - 5.3. El universo de estudio
  - 5.4. Lecciones y dificultades encontradas
6. Principales hallazgos del estudio
  - 6.1. Características de las organizaciones relevadas
  - 6.2. La democracia interna en las OSC
  - 6.3. Los mecanismos de rendición de cuentas y sus audiencias
  - 6.4 Los estándares voluntarios
  - 6.5. La evaluación como práctica institucional
  - 6.6 La visión de ANONG por parte de sus asociados
  - 6.7. Los diversos actores y el interés en la temática
  - 6.8. Contribución de la rendición de cuentas a las OSC
  - 6.9. Obstáculos a la rendición de cuentas
7. Conclusiones
8. Recomendaciones

### Anexos

1. Formulario de encuesta
2. Listado de entrevistados
3. Pauta de entrevista

## **Agradecimientos**

El equipo de trabajo de ICD agradece en primer lugar al Programa de Pequeñas Donaciones del Banco Mundial y al Fondo del Jefe de Misión de la Embajada de Nueva Zelandia en Buenos Aires por la oportunidad brindada para poder llevar adelante este estudio, a ANONG que desde el primer momento mostró interés y acompañó la iniciativa, y a todas las organizaciones y personas entrevistadas, verdaderas protagonistas del estudio, quienes con gran apertura e interés aceptaron ser partícipes del mismo.

## 1. Resumen ejecutivo

En Uruguay, el tema de la rendición de cuentas y transparencia de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) como factor de su legitimidad, está siendo discutido por una amplia gama de interesados (“*stakeholders*”) desde el gobierno, las agencias de cooperación, las empresas y los organismos multilaterales. Las OSC están adquiriendo una conciencia real de estas demandas y muchas organizaciones han empezado a buscar mecanismos para avanzar en su propia rendición de cuentas. La ausencia de principios y prácticas consensuadas es un importante obstáculo para el desarrollo y consolidación de este objetivo y muchas veces las OSC actúan desvinculadas de sus “*stakeholders*” en esta discusión. Se expresan a menudo preconceptos, y los esfuerzos están dispersos y fragmentados.

Entre junio y setiembre de 2006, con el fin de realizar un diagnóstico sobre cómo se sitúa la sociedad civil frente a la transparencia y la rendición de cuentas, se realizó una consulta entre las organizaciones miembro de la Asociación Nacional de ONG (ANONG) y entrevistas a referentes de dicha organizaciones. El diagnóstico resultante presenta cual es la percepción e importancia que se le asigna a la temática, los mecanismos de rendición de cuentas más frecuentemente utilizados, a quiénes se dirigen, los obstáculos que se vislumbran así como las posibilidades que se abren a futuro. Este estudio de caso posibilitará el posterior diseño de programas de capacitación y elaboración de herramientas específicas para las organizaciones, tendientes a fortalecer el sector.

En términos generales, el tema de la transparencia y la rendición de cuentas despierta interés en las organizaciones, pero el desarrollo teórico o conceptual es todavía incipiente. Se vislumbra como un camino adecuado para brindar mayor legitimidad, credibilidad y confianza en el sector, además de favorecer el funcionamiento interno y el relacionamiento con los beneficiarios y aumentar y optimizar los recursos económicos. Pero, por otra parte, es de destacar que generalmente se maneja un concepto de rendición de cuentas asociado a los aspectos financieros o económicos, donde son los donantes y los socios las audiencias privilegiadas. Las evaluaciones, aunque se constituyen prácticas corrientes, son en su mayor parte parciales y auto-evaluaciones. La incorporación de mecanismos de autorregulación como estándares de desempeño o códigos de conducta o ética, es prácticamente inexistente.

## 2. Introducción y justificación de la elección del caso

Este estudio se realizó en el marco del proyecto “*Promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas al interior de la sociedad civil,*” iniciativa ganadora del “*Programa de Pequeñas Donaciones*” del Banco Mundial en 2006. A través de la realización de un diagnóstico y actividades interrelacionadas, el proyecto a cargo del Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) pretende mejorar la transparencia pública y la rendición de cuentas de las OSC en Uruguay, contribuyendo a la construcción de un ambiente propicio para la buena gobernabilidad.

La diversidad es una de las características de la sociedad civil en Uruguay, tanto por la forma organizativa y las formas de trabajo de las organizaciones como por las temáticas que abordan. Es así que se encuentran organizaciones o grupos que trabajan para el fortalecimiento de la participación ciudadana, la defensa de los derechos humanos, de la mujer y de los niños y niñas, así como grupos que proporcionan oportunidades de capacitación a los jóvenes y otros sectores desprotegidos, o que brindan servicios de atención a los sectores más vulnerables de la población. En este amplio espectro de la sociedad nos

encontramos con organizaciones culturales, sociales, de actividad deportiva; de base y comunitarias; sindicales; prestadoras de servicios, de defensa de los derechos; fundaciones; instituciones educativas y organizaciones cooperativas.

En las últimas décadas las OSC comenzaron a brindar prestaciones sociales que antes estaban en manos del Estado. En Uruguay, los acuerdos entre estas organizaciones y el Estado para la ejecución de políticas sociales han cobrado creciente importancia y se han ido incorporando paulatinamente en gran parte de los organismos estatales. Participan desde pequeñas organizaciones locales, hasta organizaciones de alcance nacional. A modo de ejemplo puede mencionarse la amplitud de la participación de la sociedad civil en el ámbito del Instituto Nacional del Niño y el Adolescente (INAU). Según se manifiesta en un documento recientemente presentado por el Colectivo de Infancia<sup>1</sup>, los datos oficiales del Servicio de Información Pública (SIPI) del INAU de julio de 2006 revelan que en las prestaciones de carácter continuo las OSC atienden el 93% de los niños y adolescentes del Instituto. Asimismo, en ese documento se expresa que *“Tomando como referencia el año 1990 cuando se atendían 7.108 niños y comparándolo con el año 2002 (432.714 niños), el crecimiento de la población atendida es de 61,5%. Y si comparamos el número de niños atendidos en 1990 con los que en julio de 2006 atiende el organismo el crecimiento es de 33,4% (59.302 niños). En 15 años el organismo creció en un 83,4%, este porcentaje de crecimiento de la población atendida por el INAU es muy significativa, fruto de la participación de las OSC en las políticas de infancia”*.<sup>2</sup>

Por otra parte, en el marco del Plan de Emergencia (PANES) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), los programas *“Trabajo por Uruguay”* y *“Construyendo Rutas de Salida”* se implementan en convenio con organizaciones de la sociedad civil. A noviembre de 2006 el total de grupos de trabajo en todo el país en el programa Construyendo Rutas de Salida llega a 239, lo que implica el involucramiento en actividades educativas y comunitarias de unos 5.975 jefes y jefas de hogar, sumando de manera acumulativa desde el comienzo del Programa unos 13.475 protagonistas que fueron convocados, que participaron o participan del mismo.<sup>3</sup>

Asimismo, las organizaciones han tenido una capacidad de adaptación e innovación importante. Por ejemplo, a la hora de hacer frente a la crisis del Uruguay de fines de los 90 y su agudización a lo largo del año 2002, que generó una gran movilización y una multiplicación de respuestas desde la sociedad civil, se generaron diversas e innovadoras formas de organización, desde los grupos de consumidores, los ahorristas, los artistas e intelectuales, los deudores, los empleados bancarios, el movimiento sindical, las ONG y las organizaciones de base, que convergieron para encontrar soluciones a la grave situación de muchos y nuevos grupos de la población.

Dado este escenario y el papel cada vez más relevante que tienen las OSC en el fortalecimiento de la democracia y la ejecución de las políticas públicas, emerge el tema de la rendición de cuentas y transparencia de las OSC como factor de su legitimidad. Este tema está siendo discutido por una amplia gama de interesados (*“stakeholders”*) desde el gobierno, las

---

<sup>1</sup> El Colectivo de Infancia es una agrupamiento de tercer grado que nuclea las siguiente redes: ANONG, la Asociación Uruguaya de Educación Católica (AUDEC), la Federación de Instituciones Privadas de Atención al Menor (FIPAM), la Federación de Instituciones Populares de Educación Inicial (FIPEI) y asociaciones civiles del Plan Caif de Montevideo.

<sup>2</sup> Colectivo de Infancia. *“Aportes al debate educativo desde los proyectos socio-educativos (educación no formal)”*, Montevideo, setiembre 2006.

<sup>3</sup> Datos tomados del sitio oficial del MIDES [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

agencias de cooperación, las empresas y los organismos multilaterales. Las OSC están adquiriendo una conciencia real de estas demandas y están empezando a buscar mecanismos para avanzar en su propia rendición de cuentas.

Según los estudios realizados en el marco del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil, que ICD implementó en Uruguay entre 2004 y 2005, la transparencia como valor dentro de la SC es fuerte y los casos de comportamientos corruptos son casi inexistentes. Pero, por otro lado, se encontró que sólo una pequeña minoría de las OSC rinde cuentas públicamente y, por lo general, esta rendición de cuentas está dirigida a sus socios. Por otra parte, las acciones para lograr la rendición de cuentas tanto del Estado como de las empresas, representa una de las mayores flaquezas en cuanto a la incidencia de la sociedad civil uruguaya, ya que en el caso de las empresas éstas acciones son prácticamente inexistentes.<sup>4</sup>

Se constata que no existe un desarrollo ni en la práctica ni a nivel conceptual en el tema y que hay ausencia de principios y prácticas consensuadas pero, por otro lado, el tema ha ingresado en la prioridades de la agenda de discusión de las OSC, del Estado, de los organismos internacionales, tanto en Uruguay como en la región. Es importante mencionar que en el último período diversos actores gubernamentales y políticos han planteado, fundamentalmente a través de los medios de comunicación, ciertas desconfianzas sobre el rol que juegan las OSC, sobre el manejo de fondos públicos y sobre la primacía de los intereses privados sobre los públicos. Esto hace necesario comenzar a avanzar en acciones que tiendan a fortalecer a la sociedad civil organizada en su transparencia y rendición de cuentas, contribuyendo de esta manera a otorgarles mayores niveles de legitimidad y credibilidad.

Esta situación requiere, por tanto, de un diagnóstico que sirva como punto de partida para conocer cuáles son las prácticas de transparencia en el sector y cuál es la percepción sobre las mismas y por otro lado, para identificar aquellos mecanismos de rendición de cuentas que sean más ajustados para las organizaciones de Uruguay; promover su incorporación en la gestión organizativa y capacitarlas para su implementación.

Dada la heterogeneidad y amplitud del sector, se decidió comenzar por un estudio de caso del núcleo de organizaciones de la sociedad civil que forman parte de ANONG, organización de segundo grado fundada en 1992. Esta asociación y las organizaciones que la componen, se han convertido en referente para los organismos gubernamentales, las organizaciones internacionales, las agencias de cooperación y los medios de comunicación. El diagnóstico sobre la transparencia y la rendición de cuentas que aquí se presenta, servirá de base para el posterior diseño de programas de capacitación y elaboración de herramientas específicas, que eventualmente podrán ser replicados en otras organizaciones del sector.

### **3. Aspectos conceptuales sobre la rendición de cuentas**

Al hablar de transparencia y rendición de cuentas o *accountability* según la terminología anglosajona, nos encontramos frente a un concepto que no admite una única definición y cuyos alcances dependen en gran medida del actor o interlocutor presente.

En la creciente y relativamente nueva literatura sobre el tema y en los debates actuales, la atención se centra en cuáles son los motivos que subyacen en los procesos de transparencia, cuáles las audiencias a las que se dirigen, cuáles son las formas o mecanismos que pueden

---

<sup>4</sup> “*Brillos e impurezas de un diamante. Resultados del Índice de la Sociedad Civil en Uruguay*”. Montevideo, ICD, 2006.

desarrollarse y cuáles son los resultados o impactos que estas acciones pueden tener sobre las propias organizaciones y sobre la sociedad en su conjunto. El rango de posibilidades es amplio, aunque existe una coincidencia en que la necesidad de garantizar la legitimidad de las organizaciones es lo que sustenta todas las acciones en este sentido.

Los organismos gubernamentales, los organismos multilaterales e internacionales y las empresas están en la mira de ciudadanos y organizaciones civiles a raíz de los escándalos de corrupción que se han denunciado en los últimos tiempos en el mundo entero. Las organizaciones de la sociedad civil han sido partícipes en exigir transparencia a otros actores y ahora, no ajenos a la realidad que los circunda, deben a su vez rendir cuentas de sus acciones para ganar en legitimidad, confianza y credibilidad.

Hace 30 años la legitimidad de las OSC emanaba directamente del trabajo realizado a favor del bien público y de su disposición a apoyar el retorno al camino democrático dada la situación de dictadura que vivían muchos países en América Latina. Actualmente, a partir del creciente poder e influencia que las OSC comenzaron a ejercer en los asuntos públicos y sobre el proceso de tomas de decisiones, así como la ejecución de políticas sociales con fondos públicos, ha llevado a la necesidad de fortalecer su legitimidad y su transparencia. Por otro lado, aunque con poca frecuencia, se han constatado algunos hechos de corrupción en el sector.

Esta necesidad de legitimarse surge en alguna medida por las propias características de la sociedad civil. Según se expresa en un documento elaborado por CIVICUS y The Hauser Center for Nonprofit Organizations, un aspecto a destacar es que las OSC movilizan recursos y personas por su misión y compromiso con los valores sociales y con el bien público. Tener una reputación de legitimidad y transparencia es fundamental para contar con el apoyo económico y humano basado en valores. Además, el documento menciona la diversidad de audiencias o interlocutores que reclaman la transparencia de las OSC como un desafío. Las rendiciones de cuentas de las empresas tienen como audiencia privilegiada a sus accionistas y los gobiernos democráticos a sus votantes, pero en las OSC no es posible hacer primar una audiencia sobre otra sino que se debe trabajar con varias audiencias: los donantes; los socios; los contrapartes en los proyectos; los beneficiarios de sus servicios; los equipos de trabajo de la organización y los gobiernos en el cumplimiento de las normas y regulaciones. Por otra parte, se señala que la vocación de desarrollar acciones en beneficio de los más pobres o marginalizados puede acarrear la oposición de sectores que pueden sentirse damnificados por las medidas que se proponen.<sup>5</sup>

Como ya fuera mencionado, no existe una única definición de rendición de cuentas, pero considerando los aspectos anteriormente señalados se puede decir que en un sentido amplio **la rendición de cuentas se refiere a las acciones tendientes a transparentar la forma de trabajo, el manejo financiero de las organizaciones, los resultados e impactos de sus proyectos, así como también las enseñanzas que se extraen de esos procesos.**

Las diversas dimensiones de la rendición de cuentas lleva a diversos tipo de actuaciones: una rendición “hacia arriba”, a los donantes o en relación a regulaciones normativas; una rendición “hacia los pares” o sea hacia sus organizaciones contrapartes o pares; una rendición “hacia la interna” que está dirigida a el equipo de trabajo y socios de la institución y una rendición “hacia abajo” orientada a los beneficiarios y ciudadanía en general. Esta diversidad

---

<sup>5</sup> Jgadananda & David Brown: “*Civil Society Legitimacy and Accountability: Issues and Challenges*”, CIVICUS-The Hauser Center for Nonprofit Organizations, 2006.

de audiencias implica que se utilicen asimismo mecanismos o instrumentos diversos. Además, las rendiciones de cuentas pueden, según los actores a las que se dirigen, focalizarse en aspectos o reclamos específicos, como cuestiones financieras, calidad de los servicios que se brindan, formas de trabajo o campañas utilizadas. *“Los valores, misiones y estrategias de las OSC definen metas y actividades por las cuáles pueden tener que rendir cuenta”*<sup>6</sup>.

*“The Global Accountability Report 2006”*, es una iniciativa reciente que intenta medir y comparar la transparencia y la rendición de cuentas de actores transnacionales. Más de 30 de las organizaciones más poderosas del mundo -organizaciones intergubernamentales, no gubernamentales y del sector corporativo- son evaluadas en este informe. Para realizar esta evaluación, el proyecto identificó cuatro tipos de mecanismos centrales en la rendición de cuentas que cruzan todos los tipos de organizaciones y todas las audiencias:<sup>7</sup>

- *Mecanismos de transparencia*: que garantizan el flujo de información entre las organizaciones y sus interesados directos (*“stakeholders”*). Como ejemplos se mencionan los informes financieros auditados y los informes anuales.
- *Mecanismos de participación*: permiten que los interlocutores (internos o externos) de la institución estén involucrados en la toma de decisiones- Se pueden citar las consultas periódicas o la participación en las Juntas Directivas.
- *Mecanismos de evaluación*: posibilitan la evaluación por parte de la OSC y de sus interlocutores directos, de las actividades, resultados, productos e impacto. Como ejemplos se mencionan los sistemas de evaluación y monitoreo, las evaluaciones independientes y las auditorías sociales.
- *Mecanismos de retroalimentación y reclamos*: crean canales de comunicación adecuados para elevar interrogantes o reclamos sobre el accionar de las organizaciones o sancionarlas. Este mecanismo es necesario cuando hay grandes inequidades entre la OSC y sus interlocutores. Son ejemplos de esto los jurados, los comités de revisión o los ombudsman.

Es importante también la distinción que se hace de los mecanismos de rendición de cuentas entre *“herramientas”* y *“procesos”*. Alnoor Ebrahim, profesor del Virginia Polytechnic Institute y fundador del Center for Global Accountabilities de Estados Unidos, plantea que, en términos generales, las herramientas de rendición de cuentas se refieren a técnicas e instrumentos que son implementadas en un período corto de tiempo, pueden documentarse en forma tangible y pueden ser repetidas. Los informes financieros, balances o informes de evaluación, por ejemplo, suelen ser repetidos con cierta periodicidad. Por otro lado, están los mecanismos que se traducen en procesos, que son generalmente más amplios y multifacéticos y menos tangibles y acotados en el tiempo. La evaluación participativa y la autorregulación a través de códigos o estándares de conducta o ética, son ejemplos de estos tipos de mecanismos.<sup>8</sup>

Las formas que adquieren las rendiciones de cuentas pueden tener diferentes niveles de complejidad y alcance de acuerdo a la misión institucional de las organizaciones, sus objetivos y sus interlocutores. Desde los informes narrativos y financieros y los balances que tradicionalmente se destinan a los donantes, pasando por las evaluaciones de resultados e impacto; los mecanismos de participación; los sistemas de autorregulación y acreditación como los estándares o códigos de conducta y desempeño; hasta los sistemas de certificación

---

<sup>6</sup> *Ibíd.* (Traducción del autor)

<sup>7</sup> Blagescu, Monica et.al. *Global Accountability Report*, 2006.

<sup>8</sup> Ebrahim, Alnoor: *Accountability in Practice: Mechanisms for NGOs*, 2003.

de calidad. El abanico de posibilidades es muy amplio. Pero es importante advertir que respecto a cualquiera de los mecanismos que se pongan en práctica, no existen modelos únicos ni estos pueden ser impuestos desde afuera. Si se quiere garantizar que las organizaciones comuniquen abiertamente lo que realizan, sus proyectos, sus logros, sus impactos y que esto se convierta en una forma de aprendizaje, crecimiento y legitimidad, debe surgir dentro de la sociedad civil y ajustarse a su situación y contexto.

Hoy en América Latina existe un cierto tránsito conceptual del *accountability* en su concepción anglosajona de control *postfactum* a una noción de rendición de cuentas que posee un carácter más participativo y más decisivo en términos de influencia y control social sobre los actores y sus acciones. En este sentido, la noción de *accountability* transversal propuesta por Ernesto Insunza (quien es) implica un modelo de control social en el que los ciudadanos logran penetrar la institucionalidad creando así espacios públicos de control social y participación, controlando decisiones, monitoreando la ejecución de las mismas, participando en su evaluación y retroalimentación en una interacción permanente.<sup>9</sup>

#### **4. Las organizaciones socias de ANONG y su contexto**

##### **4.1. Descripción general de ANONG**

ANONG es una asociación civil sin fines de lucro de segundo grado, fundada el 28 de setiembre de 1992. Nuclea a 87 organizaciones no gubernamentales de todo el país, dedicadas a actividades vinculadas al desarrollo en una amplia diversidad de temáticas: ciencias sociales, comunicación, consumidores, cultura, derechos humanos, desarrollo local, agro, salud, economía, educación, infancia, integración regional, juventud, medio ambiente, mujer, Pymes, salud, adicciones, sindicalismo, tercera edad, violencia, vivienda y voluntariado.

Sus **objetivos** según se establecen en sus estatutos<sup>10</sup> son:

- “1. Defender los derechos consagrados en los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales y promover una normativa jurídica que reconozca la identidad de las ONG.*
- 2. Fortalecer la presencia y visibilidad de las ONG en el espacio público.*
- 3. Promover el intercambio de información y la coordinación de actividades de interés común.*
- 4. Ser ámbito de reflexión y acción de los temas comunes que atañen a las ONG: relaciones con el Estado, cooperación internacional, gestión institucional, fortalecimiento organizacional.*
- 5. Fortalecer y potenciar el desarrollo institucional de las organizaciones miembro mediante acciones de capacitación o de otro tipo, en las áreas específicas de su competencia*
- 6. Representar los intereses de las ONG frente a distintos ámbitos (salvo los casos contemplados en las limitaciones especiales, art. 25).*
- 7. Establecer vínculos y coordinar actividades con asociaciones similares a nivel internacional”.*

---

<sup>9</sup> Insunza Vera, E. y A. J. Olvera (coord.): *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Honorable Cámara de Diputados/CIESAS/Universidad Veracruzana/Miguel Angel Porrúa, México D.F, 2006.

<sup>10</sup> Los estatutos se pueden consultar en [www.anong.org.uy](http://www.anong.org.uy)

La asociación cuenta con distintos tipos de **socios**:

- los socios fundadores, que como su nombre lo expresa son los concurrentes al acto de fundación e ingresaron a la misma en los treinta días siguientes a dicho acto;
- los socios activos, que tengan un año de antigüedad en el registro social y hayan cumplido con las obligaciones establecidas en el estatuto de la institución;
- los socios suscriptores, que hayan solicitado el ingreso pero aún no hayan cumplido los requisitos necesarios.

Los **socios** pueden ser personas jurídicas o físicas que compartan los objetivos establecido en los estatutos y desarrollen actividades orientadas a su concreción.

Según los estatutos de ANONG, las **personas jurídicas** que puede asociarse son “*organizaciones privadas sin fines de lucro, organizaciones profesionales que desarrollan actividades de investigación, promoción, informativas, de asesoramiento y asistencia técnica u otras orientadas al desarrollo*”. Estas deberán tener una antigüedad de por los menos dos años de funcionamiento activo, haber resuelto la afiliación a través de su órgano de gobierno competente, ser presentada por dos socios fundadores o activos y designar los representantes a la Asamblea Social.

Las **personas físicas** para poder asociarse deben haber desarrollado actividades acordes a los objetivos de ANONG por un período no menor a dos años y ser presentadas por dos socios fundadores y activos. No pueden ser socios si integrar una organización que sea socia activa. Hasta el momento la asociación no ha contado con este tipo de asociados.

Los **órganos de gobierno** de ANONG están conformados por la Asamblea General, el Consejo Directivo, la Autoridad Fiscal y la Autoridad Electoral, cuyos cargos son honorarios. Los miembros del Consejo Directivo y de la Autoridad Fiscal se eligen en Asamblea General por voto secreto.

La **Asamblea General**, que está integrada por todos los socios (personas físicas o representantes de personas jurídicas), es el órgano soberano de la institución. La Asamblea puede adoptar cualquier decisión de interés social, ajustándose a las normas estatutarias, legales y reglamentarias. La Asamblea General se puede reunir con carácter de Ordinaria o Extraordinaria. La Asamblea General Ordinaria se reúne anualmente, dentro de los ciento veinte días luego del cierre del ejercicio económico, donde se trata la memoria anual y el balance que presenta el Consejo Directivo. La Asamblea General Extraordinaria puede reunirse en cualquier momento por solicitud del Consejo Directivo o por pedido del 20% de las asociadas en condiciones de integrarla. Para la reforma de los estatutos, la destitución del Consejo Directivo, o la disolución de la entidad, es necesaria la resolución adoptada por tres quintos de los votos hábiles de una Asamblea General Extraordinaria.

- El **Consejo Directivo**, está a cargo de la coordinación y administración de la Asociación y tiene amplias facultades para adoptar todas las decisiones para el cumplimiento de los objetivos y de las resoluciones de la Asamblea General. Es un órgano compuesto por siete miembros titulares (y el mismo número de suplentes), que representan a las instituciones socias y duran dos años en sus cargos. La representación legal de la institución es ejercida por el Consejo Directivo por intermedio del Presidente y Secretario del Consejo Directivo, sin perjuicio del otorgamiento de mandatos especiales a otros miembros o a personas ajenas. Ser miembro de Consejo

Directivo es incompatible con ser empleado o dependiente de la asociación en cualquier concepto.

- La **Autoridad Fiscal** está compuesta por tres miembros titulares (y tres suplentes), quienes representan a instituciones socias y están en sus cargos durante dos años. La Comisión Fiscal tiene la facultad de convocar a una Asamblea Extraordinaria a través de la Comisión Directiva o directamente si la Comisión no lo hiciera; fiscalizar los fondos sociales e inversiones, inspeccionar registros contables y verificar el balance anual.
- La **Autoridad Electoral** es elegida por la Asamblea General Ordinaria y tiene a su cargo todos los aspectos relacionados con las elecciones. Cesa en sus funciones una vez que el Consejo Directivo y la Comisión Fiscal toman posesión de sus cargos luego de las elecciones.

En los estatutos se establecen una serie de **limitaciones** al accionar de la asociación:

- a. considerar proyectos específicos de sus asociados, ni en calidad de mecanismo evaluador, aval u otro;*
- b. constituirse en intermediaria en las relaciones contractuales con el Estado, organismos de cooperación internacional, como tampoco ejercer actividades controladoras de las ONG;*
- c. realizar actividades que sean competitivas con las que realizan sus miembros;*
- d. para la prestación de servicios cooperativos de bienes o de consumos, o de servicios asistenciales médicos, deberán tramitarse previamente estatutos adecuados a esas finalidades específicas, de acuerdo con las normas legales y reglamentarias correspondientes;*
- e. no podrán ser socios de la asociación organizaciones de carácter representativo, partidos políticos, o experiencias de base. Tampoco podrán serlo aquellas agencias o fundaciones que financian proyectos de las organizaciones miembros de la asociación”.*

Desde su creación ANONG ha contribuido al relacionamiento permanente de las organizaciones de la sociedad civil con organismos del Estado, especialmente con aquellos que atienden políticas sociales, sean nacionales o municipales. Asimismo, mantiene una estrecha relación con organismos internacionales, agencias multilaterales y asociaciones similares de la región.

A nivel nacional participa activamente, entre otras, en las siguientes instancias: integra los tribunales de Selección de Propuestas Educativas-Laborales y forma parte del Grupo de Educación Ambiental en la Intendencia Municipal de Montevideo; participa en el Espacio de Dialogo Social, el Plan Estratégico de la Infancia (INFAMILIA), el Instituto de las Mujeres, el Plan de Igualdad de Oportunidades e integra los tribunales para la selección de propuestas en los programas Rutas de Salida y Trabajo por Uruguay en el marco del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES); e integra la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial (COTAOT), la Comisión Técnica Asesora de Protección del Medio Ambiente (COTAMA) y la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) que funcionan en el ámbito del Ministerio de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. También forma parte del Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur, del Comité Honorario contra la Explotación Sexual de Menores, del Colectivo de Infancia y del Comité contra el Trabajo Infantil.

Asimismo, mantiene una estrecha relación de cooperación con los organismos internacionales con sede en Uruguay.

#### 4.2. Mapeo de las organizaciones socias de ANONG

ANONG cuenta con 87 organizaciones socias (a agosto de 2006), de las cuales 81 tienen su sede principal en Montevideo y sólo seis son del interior del país, específicamente en los Departamentos de Canelones, Maldonado y Rocha.

**Figura 1**



Esta grave concentración de sedes centrales de las organizaciones en la capital del país, aunque muchas de ellas llevan adelante proyectos o tienen filiales en el interior, es un reflejo de las características administrativas del país donde el gobierno, el comercio y la educación han estado también concentrados históricamente en la capital.

Esta situación reviste para ANONG un gran desafío, por lo que en los últimos tiempos ha venido realizando acciones con miras a tener una presencia mayor en

todo el país. En el año 2005, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se realizaron durante los meses de setiembre y octubre, tres Encuentros Regionales sobre “*El rol de la Sociedad Civil en el Uruguay Democrático*” en las ciudades de Durazno, Salto y Maldonado<sup>11</sup>.

En cuanto a las áreas de trabajo de las organizaciones, la oferta es muy diversa. Los temas más recurrentes son: infancia, juventud, mujer, derechos humanos, salud, educación, desarrollo local, desarrollo rural y medio ambiente.

Todas las organizaciones de ANONG cuentan con personería jurídica, salvo en un caso que tiene su personería en trámite. La forma jurídica que ha sido adoptada por la mayoría de las ONG es la de asociación civil sin fines de lucro, y en algunas excepciones son fundaciones.

Por otra parte, es importante mencionar que en ANONG coexisten organizaciones muy grandes, con equipos de trabajo numerosos y presupuestos anuales que superan el millón de dólares junto a organizaciones muy pequeñas sustentadas en el trabajo voluntario de sus miembros, cuyo presupuesto anual sólo cubre los gastos mínimos de funcionamiento.

#### 4.3. Marco legal y fiscal de las OSC en Uruguay

En la Constitución de la República, que rige desde el 27 de noviembre de 1966, se establece en el artículo 7 el principio general de libertad, según el cual todos los habitantes del país tienen derecho a crear las instituciones u organizaciones que deseen y el ejercicio de ese derecho deberá contar con la protección gubernamental. Los derechos de asociación y libre expresión del pensamiento se consagran en los artículos 39 y 29 respectivamente.

<sup>11</sup> Por mayor información consultar las relatorías de los encuentros en [www.anong.org.uy](http://www.anong.org.uy)

Las leyes, reglamentos y resoluciones que regulan la actividad de las organizaciones de la sociedad civil son de alcance nacional. La norma legal básica sobre OSC del ordenamiento jurídico es el artículo 21 del Código Civil (sancionado el 23 de enero de 1868 y modificado el 19 de octubre de 1994). Este artículo distingue las personas jurídicas de derecho público y las personas jurídicas de derecho privado. Dentro de esta última categoría se incluyen las corporaciones, los establecimientos y las asociaciones reconocidas por la autoridad pública.

La ley de asociaciones civiles en vigencia regula la creación de una gran heterogeneidad de organizaciones: comisiones de vecinos, organizaciones de base, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, partidos políticos, instituciones de enseñanza, clubes deportivos, organizaciones de la iglesia, etc. En 1999, luego de varios años de negociaciones, se aprobó la Ley de Fundaciones (Ley N° 17.163). Según expresa Anabel Cruz, la discusión del proyecto de ley sobre el tema duró más de una década y si bien el vacío legislativo no impidió el desarrollo de fundaciones amparadas en el marco de la ley de asociaciones sin fines de lucro, no permitió el desarrollo de las fundaciones y provocó la reticencia de fundaciones del exterior a instalarse en el país. *“Y aunque la aprobación de la Ley de Fundaciones significa un paso adelante, la misma conlleva una gran ausencia en relación a la legislación de otros países, y es la falta de incentivos para aquellas empresas o particulares que quieran realizar aportes a las fundaciones”*.<sup>12</sup>

El organismo a cargo de recibir las solicitudes de las asociaciones en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, es la Dirección General de Registros. Para la iniciación del trámite, se exige la presentación de testimonio notarial del acta de la Asamblea Constitutiva, acompañado de un escrito solicitando el reconocimiento de la personería y la aprobación de los estatutos. El Ministerio de Educación y Cultura, a través de una resolución de carácter general, ha elaborado un “estatuto tipo” para asociaciones civiles (no existe para el caso de las fundaciones), donde se reglamenta su contenido. Según se expresa en un documento que elaboró el Centro de Estudios y Asesoramientos Laborales y Sociales (CEALS), *“desde un punto de vista estricto, el ‘estatuto tipo’ no es obligatorio, pero la administración cada vez más se ajusta a él para aprobar un estatuto, hacer observaciones o aun rechazarlo, excepto en temas menores, como tipos de socios, duración del período de los órganos electivos, número de miembros titulares y suplentes de éstos, en los que se admite flexibilidad”*.<sup>13</sup>

En lo referente a la transparencia y rendición de cuentas, en el “estatuto tipo” se prevé que la Asamblea General de una asociación civil deberá reunirse a los sesenta días del cierre del ejercicio económico, para tratar la Memoria anual y el Balance que deberá presentar su Comisión Directiva. No existen disposiciones que obliguen a las organizaciones a enviar la Memoria Anual y el Balance al Ministerio de Educación y Cultura, o que esta documentación esté disponible en forma pública.

Las OSC desarrollan conjuntamente con el Estado numerosas actividades especialmente en el campo de las políticas sociales. Sin embargo, según el estudio mencionado, no existen normas jurídicas que regulen tales situaciones. Existen decretos, resoluciones o comisiones dentro de los distintos organismos, integradas generalmente por representantes del sector privado y del sector público, que buscan coordinar dichas acciones. No existen tampoco normas que hagan

---

<sup>12</sup> Anabel Cruz. *“A fuego lento. Incentivos legales para la responsabilidad social empresarial, 2001, en ‘Filantropía y Responsabilidad Social en Chile’*, Año I, N° 4, nov. 2000- feb. 2001.

<sup>13</sup> Centro de Estudios y Asesoramiento Legales y Sociales: *Recopilación y análisis de la normativa jurídica aplicable a las relaciones entre Estado y sociedad civil en el Uruguay*, Montevideo, ANONG-PNUD, p. 64.

referencia al tema del financiamiento de las OSC. Las OSC se financian con aportes propios o de terceros, que pueden provenir de los ciudadanos en general, de agencias de cooperación, organismos multilaterales o internacionales, el Estado o las empresas privadas. *“Tampoco existe un registro público de donaciones, ni norma que establezca que las OSC deban presentar un informe público de los recursos que reciben por cualquier concepto”*.<sup>14</sup>

El Ministerio de Educación y Cultura, tiene la facultad (según el artículo 2 del decreto 15.089) de aplicar sanciones a las asociaciones y fundaciones que incurran en infracciones a las normas legales, reglamentarias o hayan incumplido con sus estatutos, y la sanción más grave que puede ser aplicada es la cancelación de la personería jurídica. Esta sanción puede ser empleada directamente, sin autorización o procedimiento judicial. Asimismo, *“el decreto-ley prevé también formas de supervisión directa de la Administración sobre las OSC. El Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Educación y Cultura, puede llegar a disponer la intervención de las asociaciones civiles y fundaciones, cuando se hubieran comprobado actos graves que importen violación de la ley, la reglamentación o el estatuto, cuando la medida resultare necesaria para proteger el interés público o cuando la situación de hecho imponga la necesidad de salvaguardar el patrimonio de la OSC o los bienes morales o patrimoniales que estuvieren a su cargo.”*<sup>15</sup>

En materia fiscal, las asociaciones civiles cuentan con algunos beneficios. Según el informe realizado por María Elena Martínez, *“la Constitución de la República (Art. 69) establece que las ‘instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza estarán exoneradas de impuestos nacionales y municipales, como subvención por sus servicios’*. *La legislación nacional ha interpretado los términos ‘instituciones culturales’ en sentido amplio, de manera que comprenden prácticamente a toda institución privada sin fines de lucro que realiza actividades de interés público”*.<sup>16</sup>

Son tributos excluidos de las exoneraciones: las *tasas*, que se consideran contraprestación por servicios que deben ser solicitados voluntariamente por el contribuyente que se beneficia con ellos (Art. 3, T.O. 1991); las *contribuciones de mejoras* por pavimento en zonas urbanas en cuanto beneficien directa o indirectamente a los inmuebles que se gravan (Art. 3, T.O. 1991); los *gravámenes* aplicables a los bienes, servicios o negocios jurídicos que no estén directamente relacionados con los fines específicos de las entidades de referencia (Art. 4, T.O. 1991).

Para que una OSC esté exenta de impuestos nacionales y departamentales debe: a) ser una institución privada de naturaleza cultural (ya explicado el sentido amplio con que se interpreta en Uruguay ese concepto); b) gozar de personería jurídica (excepto en los casos de los partidos políticos y de los sindicatos, que no necesitan de ella para acceder a las exoneraciones tributarias (nota 14)); c) solicitar a la autoridad competente que se declare la exoneración. Esta declaración no es una concesión de exoneración sino el reconocimiento de la Administración de que la OSC cumple las condiciones exigidas por la Constitución y las leyes para ser exonerada. La solicitud que se presente ante la autoridad se acompañará de: testimonio del reconocimiento de la personería y del estatuto aprobado, certificación de estar inscripta en los Registros de Instituciones de Enseñanza y Culturales de Ministerio de

---

<sup>14</sup> *Ibíd.*

<sup>15</sup> *Ibíd.*

<sup>16</sup> Martínez, María Elena (1997); *Legislación Vigente para el Sector Privado y sin Fines de Lucro en Uruguay*. Documento publicado en el libro "Marco Regulador de las OSCs en Sudamérica" (EUA, marzo de 1997).

Educación y Cultura (Art. 448, Ley 16.226 de 29 de octubre de 1991), elementos probatorios de la actividad realizada por la institución.

No existe legislación que determine qué tipo de actividades productivas o comerciales pueden desarrollar las OSC. Estas actividades nunca podrán constituir el objeto o fin de la institución ya que ésta debe estar siempre ajena a una finalidad lucrativa. En la práctica, se registran pocos casos de actividades económicas realizadas por OSC -algunas asociaciones gestionan cafeterías o restaurantes en su sede, otras prestan servicios rentados de asesoría o servicios específicos sólo a los socios. La autoridad fiscal ha considerado que no corresponde gravar esos ingresos siempre que se destinen directamente a solventar las actividades de la asociación, en carácter subsidiario.<sup>17</sup>

Como ya se señaló, aunque la Ley de Fundaciones significó un paso adelante, la misma conlleva una gran ausencia que es la falta de incentivos para aquellas empresas o particulares que quieran realizar aportes. *“No existe en Uruguay legislación general que permita a personas físicas o jurídicas realizar donaciones a OSC y deducirlas de sus impuestos”*<sup>18</sup>, lo que estaría señalando que no hay estímulo para el apoyo financiero a las organizaciones. Existe solamente una ley en este tema (Ley 16.736 del 5 enero de 1996) que se refiere a las exenciones tributarias que se pueden obtener por las donaciones a escuelas públicas y otras instituciones educativas del Estado. Esta es una gran debilidad para el desarrollo de la RSE y de acciones conjuntas entre las OSC y el sector empresarial.

La modificación y adecuación de la legislación de las OSC acorde a las diversas categorías de organizaciones, es hace muchos años un tema en la agenda de ANONG, pero hasta el momento no ha prosperado ninguno de los proyectos referidos a este tema.

Actualmente, el Espacio de Estudios Normativos, órgano asesor de la Dirección de Asuntos Constitucionales, Legales y Registrales del Ministerio de Educación y Cultura, ha realizado a partir de la revisión de la normativa nacional e internacional y de consultas con organizaciones de la sociedad civil y Estado, un proyecto de ley que da un giro sustantivo a la reglamentación vigente sobre personas jurídicas, proceso que contó con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert (FESUR). El proyecto de ley fue presentado públicamente el 29 de noviembre de 2006.

La propuesta parte de la base de que *“existen hoy numerosas organizaciones espontáneas de la sociedad civil que no cuentan con un régimen jurídico adecuado para regular su acción y dotarlas de personería jurídica.”*<sup>19</sup>

Los expertos que están trabajando en el nuevo proyecto de ley, consideran que la ley que se cree debe tener como base el derecho a la libre asociación de las personas con independencia del reconocimiento o habilitación por parte del Estado y que los actos administrativos tienen efectos declarativos y no constitutivos. Basándose en la legislación española, chilena y salvadoreña, sugieren que *“la inscripción en el registro público limite sus efectos a producir el reconocimiento de la personalidad jurídica de la asociación civil y la publicidad de la existencia de la misma”*.

---

<sup>17</sup> Ibídem.

<sup>18</sup> Ibídem.

<sup>19</sup> Extractado del documento preparado por el Espacio de Estudios Normativos.

La propuesta sobre la que se está trabajando propone reducir al mínimo los requisitos para registrarse, que el mismo sea gratuito y que no requiera la aprobación de estatutos o la forma en que la organización toma sus decisiones o designa a sus autoridades. Prevé cambios en cuanto a la regulación y control, adquisición de bienes, etc., y plantea la creación de una comisión asesora de la sociedad civil, integrada por miembros designados por el poder ejecutivo y por representantes de la sociedad civil, con el objetivo de promover, asesorar y apoyar el ejercicio de las OSC.

Este proyecto de ley está fundado en los “*principios de promoción, autorregulación, democracia, libertad de egreso, informalismo a favor de la asociación y de los asociados y pleno respecto por los derechos humanos*”.<sup>20</sup>

## 5. Aspectos metodológicos

### 5.1. La estrategia de investigación

Para realizar un diagnóstico participativo sobre la transparencia y la rendición de cuentas, fue necesaria la implementación una metodología participativa e inclusiva acorde, que posibilitara el diagnóstico de la situación con la participación de todos los actores.

La metodología definida incluyó análisis de tipo cuantitativo y cualitativo, para lo cual se aplicaron una serie de técnicas e instrumentos diseñados a propósito, como encuestas autoadministradas, entrevistas en profundidad y análisis de información documental. La forma de abordaje de las temáticas permitió la interacción y la participación de las organizaciones objeto del estudio.

Las organizaciones socias de ANONG han sido las verdaderas protagonistas de este estudio. Durante el proceso de investigación, la mayor parte de las organizaciones mostraron especial interés en la temática y buena disposición a brindar la información.

El estudio de caso se llevó adelante en distintas fases:

- **Fase preparatoria:** comprendió el diseño y confección de los instrumentos y dispositivos de investigación y la recolección de información contextual sobre ANONG y sus asociadas, así como documentación sobre legislación y otras normas regulatorias de la actividad de la sociedad civil.
- **Trabajo de campo:** incluyó la distribución, administración y recolección de los formularios entres las OSC, la revisión de sus páginas Web y la realización de entrevistas a informantes calificados.
- **Análisis de datos:** con la información recogida a través de las diversas técnicas de investigación, se procedió a la redacción del informe final.

### 5.2. Instrumentos para la recolección de datos

Este estudio de caso requirió el diseño, desarrollo y aplicación de distintos dispositivos para la adecuada recolección de información y su posterior procesamiento. Se aplicaron tres métodos

---

<sup>20</sup> “Proyecto de ley sobre personas jurídicas sin fines de lucro” (mimeo).

primarios que constituyeron la base de la recolección de datos cuantitativos y cualitativos: la encuesta, la entrevista en profundidad y la revisión de bibliografía y de sitios Web. Cada uno de estos métodos incluyó distintas técnicas e instrumentos.

- **Encuesta**

Se diseñó un formulario autoadministrado, compuesto por preguntas cerradas y abiertas, que permitió extraer información cuantitativa y cualitativa. El formulario se confeccionó en consulta con la Comisión Directiva de ANONG y fue diseñado para poder extraer un cúmulo importante de información sobre las organizaciones, desde datos generales y la práctica de la transparencia y rendición de cuentas al interior de la misma, hasta cuestiones de opinión y percepción del tema (se adjunta en Anexo 1).

La administración de los formularios fue realizada en primer lugar vía correo electrónico, complementada con algunas entregas personales o por fax. La presentación de la iniciativa y el requerimiento de información fueron apoyados con el envío de una carta preparada a propósito conjuntamente con ANONG. La recolección de los formularios se realizó a través de un trabajo personalizado para asegurar el máximo retorno posible, lo que implicó en algunos casos la realización de las encuestas en forma telefónica o a través de vistas personales.

- **Revisión bibliográfica y de sitios Web**

El estudio incluyó la recopilación y revisión de la bibliografía relacionada con la transparencia y la rendición de cuentas de las OSC en Uruguay, pero también sobre avances y experiencias ilustrativas a nivel internacional y regional. Se rastrearon aquellos documentos o investigaciones producidas desde la sociedad civil, el Estado o las agencias de cooperación internacional, que tuvieran alguna relación con la temática a analizar.

Además de la información a la que se pudo acceder a través de las encuestas y las entrevistas personales, se realizó una exhaustiva revisión de las páginas Web de todo el universo de las organizaciones socias de ANONG, hubieran o no contestado el formulario, en la búsqueda de evidencia sobre las acciones orientadas a la transparencia y la rendición de cuentas. En cada página Web se revisó cuáles son sus puntos centrales, la existencia de información y datos sobre gobierno institucional y autoridades, datos sobre personal, presupuesto, informes anuales o por proyectos, evaluaciones, auditorías y certificaciones, entre otros mecanismos a evaluar.

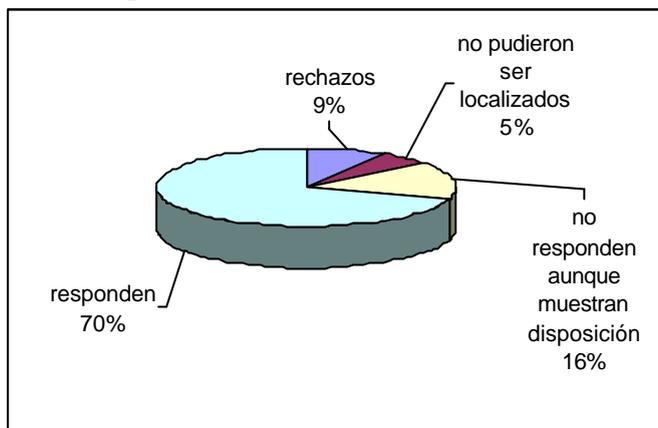
- **Entrevistas**

A través de las entrevistas en profundidad se buscó, por un lado, obtener mayor información de tipo cualitativo en lo referente a la percepción y alcances del tema de la transparencia y la rendición de cuentas en la sociedad civil en términos globales y, por otro, profundizar en la visión que los socios de ANONG tienen de la asociación en esta área. Se entrevistaron personas con larga trayectoria, referentes del sector, que forman parte de organizaciones socias de ANONG (ver lista de entrevistados en Anexo 2 y pauta de entrevista en Anexo 3).

## **5.4. El universo de estudio**

A agosto de 2006, el número de organizaciones socias de ANONG, según la información brindada por la propia asociación, ascendía a 87 instituciones. Dado que el reducido número de organizaciones no justificaba la elaboración de una muestra representativa, se resolvió realizar un censo. Las encuestas se realizaron entre mediados de junio y mediados de agosto

de 2006, y la tasa de respuestas a los cuestionarios fue del 70%. De las 87 organizaciones, 61 dieron su respuesta, 14 mostraron buena disposición aunque finalmente no contestaron (por motivos de falta de tiempo, ausencia de los directivos, etc.), ocho rechazaron contestar y cuatro no pudieron ser localizados.



**Figura 2. Porcentajes de respuesta a la consulta**

**Ficha técnica:**

La encuesta a las 87 organizaciones que conformaban ANONG a agosto de 2006, se realizó entre junio y agosto de 2006. Se basó en un formulario autoadministrado que se envió vía mail, fax o correo. En algunos casos, por preferencia de las propias instituciones, las encuestas se realizaron cara a cara. La tasa de retorno fue del 70%.

**5.5. Lecciones y dificultades encontradas**

En el proceso de investigación, tanto en la administración de las encuestas como en las entrevistas y la revisión de información bibliográfica y de sitios Web, se encontraron algunas dificultades a partir de lo cual se pueden extraer algunas lecciones, que son también insumos para esta investigación:

*(a) Importante grado de interés y disposición a la transparencia*

La mayoría de las organizaciones manifestó un alto interés por la temática del estudio y por participar. Hubo en general buena disposición a contestar las encuestas y a brindar las entrevistas. Esto lo demuestra el hecho de que el 70% de las organizaciones haya respondido la encuesta y que en su mayoría estuvieron dispuestas a brindar los montos de sus presupuestos anuales.

*(b) La falta de tiempo y dinámicas institucionales lentas*

Las organizaciones, si bien en general se mostraron receptivas a participar en el estudio y conocer sus resultados, manifestaron como limitante principal la falta de tiempo para dedicarle a la tarea de responder la encuesta. Además, en muchos casos la decisión de respuesta se vio enlentecida por las propias burocracia del gobierno institucional, que implicaban la necesidad de contar con una resolución expresa de su Comisión Directiva, lo que conllevó en muchos casos un largo período de espera y, en algunos casos, a que finalmente no pudieran contestar. Estas limitantes enlentecieron el levantamiento de los datos más tiempo del previsto.

*(c) El concepto de rendición de cuentas*

El concepto de “rendición de cuentas” está asociado fundamentalmente a cuestiones financieras, lo que hizo necesario realizar una explicación *a priori* de sus alcances y su uso en el marco de este proyecto.

*(d) Insuficiencia de la información*

La información con la que se contó como punto de partida fue una limitante, ya que se debió dedicar mucho tiempo y esfuerzo para actualizarla. A pesar de ello, en cuatro casos no fue posible localizar a las organizaciones.

## 6. Principales hallazgos del estudio

### 6. 1. Características de las organizaciones relevadas

De las 61 organizaciones que contestaron la encuesta, 54 tienen su sede principal en Montevideo y seis en el interior. Estas últimas son el total de organizaciones del interior que integran ANONG.

Todas las organizaciones relevadas cuentan con personería jurídica, la mayoría bajo la tipología de asociación civil sin fines de lucro, salvo 10 que son fundaciones.

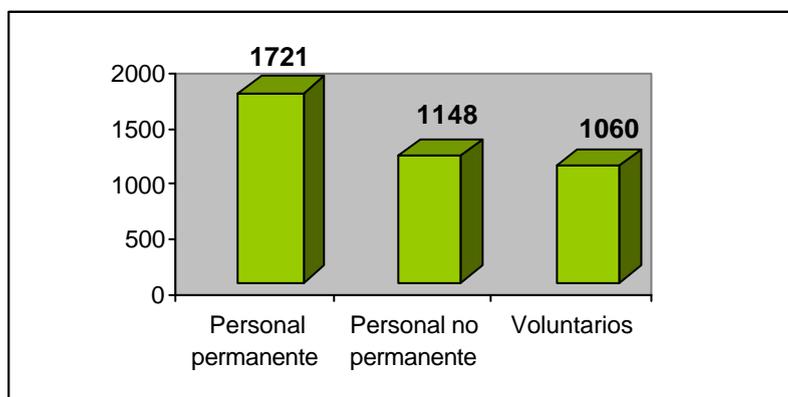
En cuanto a la trayectoria de las organizaciones, más del 40% fueron creadas en la década del 80. Esto tiene estrecha relación con el retorno a la democracia en el año 1984, fecha a partir de la que se crea el 92% de las organizaciones de esa década.

| Año de fundación | %    |
|------------------|------|
| 1900 a 1960      | 5,1  |
| 1961 a 1970      | 8,5  |
| 1971 a 1980      | 8,5  |
| 1981 a 1990      | 40,7 |
| 1991 a 2000      | 25,4 |
| 2001 a 2006      | 11,9 |

**Cuadro 1. Porcentaje de OSC según año de fundación**

Los proyectos y acciones de las organizaciones tienen principalmente alcance local y nacional en proporciones similares, y un número menor de organizaciones tiene una proyección regional.

En las 61 organizaciones relevadas trabajan 3.929 personas, entre los que se cuenta personal remunerado permanente, personal remunerado no permanente y voluntarios. El personal rentado de las organizaciones es de 1.721 personas, lo que en promedio representa 47 trabajadores por institución.



**Figura 3. Número de trabajadores según tipo en las OSC encuestadas**

En cuanto a sus áreas de trabajo, la diversidad es muy grande. Son la educación (13,9%), la infancia (11%) y el medio ambiente (8,5), las áreas más mencionadas. Le siguen en orden de

importancia los derechos humanos, el fortalecimiento de la sociedad civil y la nutrición (5,7 cada uno). No se registran organizaciones que trabajen en economía o tercera edad.

De las 87 organizaciones socias de ANONG, se identificaron sólo 43 que cuentan con sitios Web en funcionamiento. Que tan sólo la mitad haya desarrollado una página Web, podría de alguna manera estar indicando que las organizaciones otorgan poca relevancia a la difusión pública de sus actividades. Existen a nivel nacional e internacional innumerables sitios<sup>21</sup> que brindan la posibilidad a las OSC de acceder a espacios en la red sin costo y con supervisión para su desarrollo, pero el uso de ese tipo de herramientas según los casos estudiados no se ha extendido todavía. Por otra parte, la información que brindan las organizaciones a través de sus páginas Web se limita en la mayoría de los casos a los datos de identificación, de su misión, forma jurídica, objetivos, actividades, proyectos y publicaciones, pero resultan escasos los datos que aportan sobre la transparencia interna y externa, como cuestiones de gestión institucional, autoridades, personal técnico, fuentes de financiamiento, presupuestos anuales, evaluaciones de impacto, etc.

## **6.2. La democracia interna en las OSC**

El funcionamiento interno de las OSC, en lo referido a sus formas de gobierno y a la elección de sus autoridades, es prácticamente el mismo en todas las organizaciones, que se ajusta a lo que se establece en el estatuto tipo (ver capítulo 4). Lo que ofrece algunas variantes es la periodicidad de las elecciones de las autoridades de la Comisión Directiva y Comisión Fiscal, así como la realización de asambleas de socios.

Según los datos suministrados por las organizaciones, la elección de las Comisiones Directivas se realiza en el 60% de los casos cada dos años. En el caso de la Comisión Fiscal la mayoría también hace sus elecciones cada dos años (52%), aunque hay que destacar que un 20% de OSC no suministra información sobre este punto. Casi la mitad de las organizaciones convoca a sus asociados en Asamblea General una vez al año. El resto lo hace cada seis meses o menos, o cada dos años. Hay 10 organizaciones que no brindan información sobre este aspecto.

El promedio de permanencia de los directores o coordinadores en sus cargos es de cinco años. En más del 40% de las organizaciones que brindan información al respecto, los directores permanecen en sus cargos entre uno y dos años. En la totalidad de las organizaciones participan mujeres en los órganos de dirección o de coordinación institucional. En 54 OSC se contabilizan 174 mujeres en órganos de dirección, o sea un promedio de tres mujeres por organización.

La difusión pública de la nómina de autoridades institucionales no es corriente. En las 43 páginas Web identificadas, se encontró que en tan sólo la mitad se brindan los nombres de sus directivos. En 27 casos se mencionan los nombres de los integrantes de los equipos técnicos, que en la mayoría de los casos se organizan según los proyectos.

## **6.3. Los mecanismos de rendición de cuentas y sus audiencias**

En la encuesta se indagó sobre los niveles y mecanismos utilizados a la hora de rendir cuentas. Esto permite acercarse a las prácticas institucionales e instrumentos más corrientes,

---

<sup>21</sup> A modo de ejemplo se pueden citar Uruguay Solidario [www.uruguaysolidario.org.uy](http://www.uruguaysolidario.org.uy) o Idealistas [www.idealistas.org.uy](http://www.idealistas.org.uy)

quienes son los destinatarios priorizados y a partir de esta información, detectar cual es el concepto de rendición que subyace en estas acciones.

En lo que se refiere a **temas presupuestarios**, las organizaciones muestran una gran apertura a brindar sus datos. Más del 90% de las organizaciones relevadas accede a brindar la información del presupuesto que dispusieron para 2005. El monto total de los presupuestos de 56 organizaciones en 2005, asciende a 15.762.595 dólares. Más del 70% de estas entidades tuvieron en ese año presupuestos superiores a los 50.000 dólares. En el Cuadro 2 se agrupan las organizaciones según rangos de presupuestos.

| <b>Rango de presupuestos año 2005 (dólares)</b> | <b>Nº de OSC</b> |
|---|------------------|
| 1.000 a 10.000                                  | 4                |
| 11.000 a 50.000                                 | 11               |
| 51.000 a 100.000                                | 12               |
| 101.000 a 200.000                               | 10               |
| 201.000 a 500.000                               | 9                |
| 500.000 a 1.000.000                             | 6                |
| Más de 1.000.000                                | 4                |
| <b>Total</b>                                    | <b>56</b>        |

**Cuadro 2. Número de organizaciones según rangos de presupuestos año 2005**

En lo que se refiere a la difusión pública de los presupuestos o finanzas institucionales, el 82% de las OSC encuestadas dice que hace pública esta información, utilizando preferentemente los informes anuales o por proyecto y la presentación en las Asambleas de socios (Cuadro 3) como mecanismos o instrumentos de difusión. El nivel de utilización de instrumentos de difusión masiva como páginas Web, folletos o notas de prensa no tiene relevancia. Esto muestra que esta rendición de cuentas está fundamentalmente orientada a los donantes y socios de la institución. En el caso de los socios, se está dando cumplimiento a los requisitos estatutarios que tienen las OSC de presentar balances anuales a su asamblea de socios.

| <b>Mecanismo utilizado</b>           | <b>Menciones</b> |
|--------------------------------------|------------------|
| Folletos u otros materiales impresos | 7                |
| Páginas Web                          | 8                |
| Notas de prensa                      | 2                |
| Informes por proyecto                | 37               |
| Informes institucionales anuales     | 41               |
| Asambleas                            | 40               |
| Otros                                | 2                |

**Cuadro 3. Mecanismos de difusión pública de información financiera**

Entre los 43 sitios analizados en Internet, sólo en cinco casos (11,6%) se presenta información sobre los montos financieros que maneja la organización o las fuentes de ingresos y un porcentaje igual coloca a disposición memorias, informes anuales o informes de proyectos. Esta es una proporción mínima que en el total de las organizaciones miembro de ANONG representa apenas el 5,7%. De un análisis minucioso de los informes identificados, se constata que las memorias institucionales cuentan con información de actividades y financiera (sólo tres casos), pero se comprueba por otra parte una gran desactualización de los datos con informes que tienen de dos a cuatro años de antigüedad.

Los informantes calificados entrevistados coinciden en que las formas más usuales de rendición de cuentas tienen en primer lugar estrecha relación con los proyectos y sus donantes y se rigen según los formatos asignados por estos y, en segundo lugar, hacia sus socios por las exigencias estatutarias de las organizaciones.

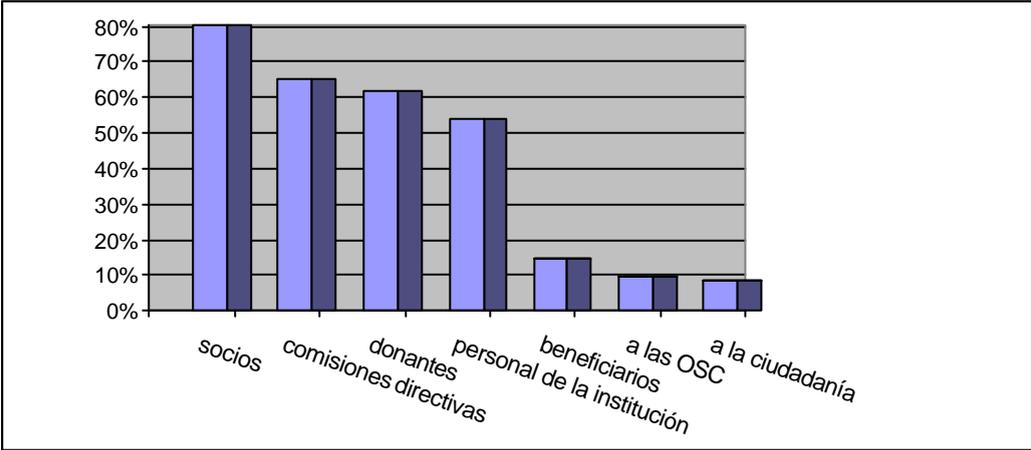
**¿Cuáles son las formas más usuales de rendición de cuentas?**

*“Lo más usual son los mecanismos que vienen asignados por los organismos, que eso hoy genera una complicación porque cada donante exige un formato distinto”.*

*“Por lo general hay una remisión a las asambleas que rigen a las organizaciones de la sociedad civil, una reunión de balance donde se presentan las cuentas, y en general hay poco debate al respecto de lo que son las prioridades presupuestales definidas por la organización”.*

*“Creo que infelizmente aquellos referidos a los resultados en general. Creo que muchas veces no se tiene capacidad de buscar o generar otros indicadores que hablen de impacto, de proceso y, en general, se usa una simple rendición de cuentas en su sentido más amplio y más pobre”.*

Los instrumentos o mecanismos de las rendiciones de cuenta están en concordancia con las respuestas sobre las **audiencias** a las que se dirigen. Son los socios, los integrantes de la propia organización y los donantes los actores más mencionados. Los destinatarios privilegiados en ocho de cada 10 organizaciones son los socios, a los que les siguen en importancia las Comisiones Directivas, los donantes (que incluye agencias y organismos gubernamentales) y el personal de la organización (Figura 4). La rendición de cuentas a beneficiarios, a la ciudadanía en general o a sus pares, representa un porcentaje mínimo.



**Figura 4. ¿A quiénes están dirigidas las rendiciones de cuentas de su organización?**

Los entrevistados concuerdan que este es un tema que debe desarrollarse. Por un lado, hay coincidencia en que la rendición de cuentas hacia la institución es clave, así como también debería serlo cuando se manejan fondos públicos. Por otro lado, se plantea que no parece viable contar con una forma única de hacer las cosas, ya que por las propias características y

heterogeneidad de las organizaciones del sector, se necesita ir avanzando en diferentes niveles.

### ***¿Hacia quiénes deben rendir cuentas las OSC?***

“En un primer nivel están todos los involucrados de la institución, la Comisión Directiva en tanto operador de las decisiones de su asamblea y los mandos medios, los que de alguna manera participan fuertemente en la definición de su propio proyecto”.

“Depende de cada institución, no creo que tenga que haber un modelo porque la heterogeneidad y la diversidad que hay en las instituciones de la sociedad civil son tan vastas que sería un poco utópico englobarlas en el marco de un mecanismo único”.

“Sería deseable que las instituciones que trabajan con fondos públicos hicieran una rendición de cuentas a toda la sociedad”.

De acuerdo a los hallazgos preliminares del estudio *“Rendición de cuentas y transparencia de las organizaciones de la sociedad en América Latina”*<sup>22</sup>, las opiniones recogidas en el sector gubernamental sobre a quiénes debe estar dirigida la rendición de cuentas de las OSC, encuentra respuestas similares. Se considera que la información debe circular de manera horizontal hacia los involucrados, quienes deben ser provistos de suficiente información y más aún participación, pero también se plantea que la profundidad de la rendición de cuentas depende en gran medida de las características de las organizaciones. Las organizaciones se deben a sus beneficiarios, pero también a la sociedad y al Estado cuando ejecutan o implementan políticas con recursos públicos.

### **6.4. Los estándares voluntarios**

Al interior de las propias organizaciones o en el relacionamiento con sus pares, pueden implementarse instrumentos o mecanismos de autorregulación. Es así que las organizaciones pueden contar con códigos de ética o manuales de procedimiento y conducta, o pueden participar en redes o ámbitos de acreditación, es decir espacios de coordinación donde se exigen ciertos requisitos de ingreso que garantizan que la organización cumple con determinados criterios.

El desarrollo de estándares voluntarios no ha tenido desarrollo todavía entre las organizaciones de Uruguay, ni a nivel de ANONG como organización de segundo grado. Más del 60% de las organizaciones encuestadas manifiesta no contar con manuales de procedimiento ni códigos de ética. En tan sólo una página Web de una organización de tipo internacional se hace referencia a códigos de ética a los que la organización adhiere<sup>23</sup>

ANONG, según sus estatutos, cuenta con requisitos de ingreso mínimos, como ya fuera tratado en el capítulo 4. Estos requisitos garantizan cierta institucionalidad, ya que se exige que sean personas jurídicas, que pertenezcan a la categoría de organizaciones privadas sin

<sup>22</sup> Estudio coordinado por ICD que se lleva adelante en 9 países de América Latina. (Informe final en preparación).

<sup>23</sup> Los códigos a los que se hace referencia son el Código de conducta de las CONGDE (Coordinadora de ONG de Desarrollo) y el Código ético de las organizaciones de voluntariado, ambos de España.

finés de lucro u organizaciones profesionales de investigación, promoción, informativas, de asesoramiento y asistencia técnica u otras orientadas al desarrollo; que tengan como mínimo dos años de funcionamiento y sean reconocidas por dos socios fundadores como organización en funcionamiento y acorde con los objetivos. Más allá de estos aspectos formales al momento del ingreso, la asociación no exige el compromiso con principios éticos o de conducta, ni la adhesión a estándares de desempeño y no funciona como un ámbito de acreditación que brinde garantías sobre el desempeño de sus asociadas.

Desde hace ya varios años, ANONG ha manifestado la necesidad de contar con un código de ética. La autorregulación o autocontrol voluntario de las organizaciones es un asunto primordial en ámbitos como éstos donde la capacidad de contralor o fiscalización van más allá de las capacidades y los objetivos y metas que se plantean. En concordancia con el Plan de Trabajo 2006-2007 de la asociación, que fuera aprobado por su Asamblea de socios el 5 de julio de 2006, se creó en el mes de diciembre de 2006 una Comisión de ética, transparencia y calidad, que comenzó a funcionar en 2007.

El 87,5% de las organizaciones que contestaron la encuesta manifiestan participar en redes o espacios de acreditación.

### **6.5. La evaluación como práctica institucional**

Casi la totalidad de las organizaciones consultadas manifiesta realizar evaluaciones. La práctica más usual son las evaluaciones anuales (47%) y las evaluaciones al finalizar cada proyecto (32%).

En cuanto a los mecanismos utilizados, son las autoevaluaciones las que ganan en preferencia y le siguen en proporción los informes o balances sociales y las auditorías externas. Los sistemas basados en indicadores o las certificaciones de calidad no han tenido desarrollo todavía, a pesar de que surge de las entrevistas que existe interés en avanzar en el tema. (Figura 5)

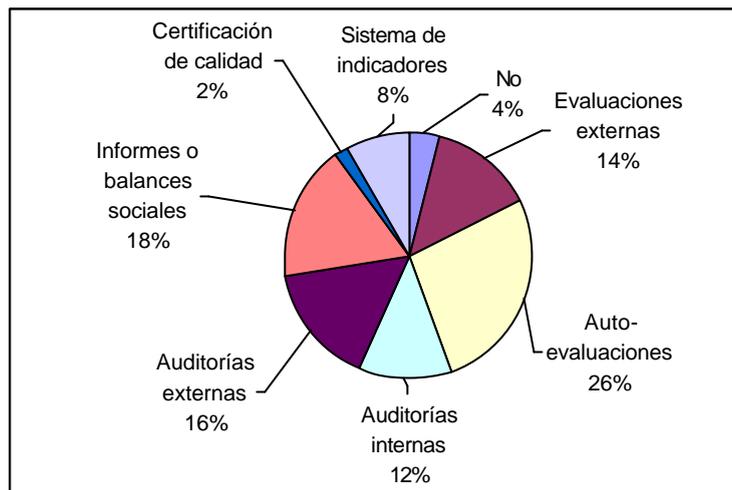
En el ámbito de las OSC que trabajan en torno al tema de la drogodependencia, se menciona como ejemplo las normas de calidad de la Federación Latinoamericana de Comunidades Terapéuticas (FLACT).<sup>24</sup> Esta federación cuenta con una serie de criterios mínimos para el ingreso, que incluye cuestiones éticas, de conducta y formales, y además cuenta con un conjunto de criterios mínimos para los tratamientos que lleven adelante las organizaciones miembro. La FUCOT (Federación Uruguaya de Comunidades Terapéuticas) forma parte de esta federación.

En el mismo campo de trabajo, se destaca también la Red Iberoamericana de Organizaciones no Gubernamentales que Trabajan en Drogodependencias (RIOD), *“organización sin ánimo de lucro que engloba a las principales ONG de Iberoamérica que trabajan en el campo de la reducción de la demanda, ya sea en aspectos relacionados con la prevención, el tratamiento, etc.”*<sup>25</sup> En esta red cuentan con los “Criterios Mínimos de Calidad en los Programas de Prevención y Tratamiento” como principio y directriz del funcionamiento de las ONG de la RIOD. Por Uruguay participan dos organizaciones.

---

<sup>24</sup> [www.flact.org](http://www.flact.org)

<sup>25</sup> Tomado de la página [www.riod.org](http://www.riod.org)



**Figura 5. ¿Implementa alguno de los siguientes mecanismos?**

En la revisión de páginas Web no se encuentra información sobre evaluaciones institucionales, ni balances sociales o auditorías, más allá de las evaluaciones que se presentan en los informes de los proyectos.

En lo que refiere a las evaluaciones prima también el relacionamiento con los donantes y no se vislumbra a la evaluación como una práctica institucional que se lleve adelante como forma de aprendizaje o planificación estratégica. Sobre este tema uno de los entrevistados considera:

*“Si no somos capaces de mostrar resultados estaremos haciendo muy bien las cosas pero lo sabemos sólo nosotros. Entonces, todo el tema de construcción de indicadores y distintos niveles de evaluación, empezando por la población objetivo, por el equipo y por referentes externos, podamos tener la capacidad de sistematizarlos, así como también el tema de la información y de brindarla junto con la información financiera. Estamos hablando aquí de un proceso más amplio, o sea, del resultado en términos de proceso educativo de organizaciones sociales, de lo que es el trabajo con nuestra población, o las inserciones laborales de los jóvenes. Me parece que es necesario profundizar en esa herramienta de evaluación y construcción de indicadores e información de esos resultados cumplidos”.*

## **6.6. La visión de ANONG por parte de sus socios**

Los referentes de organizaciones socias de ANONG coinciden en que la asociación cumple con sus obligaciones estatutarias, por lo cual presenta información financiera y de actividades a través de memorias y balances en las asambleas anuales de socios. No existen otros canales específicos de diálogo o de reclamos por parte de los asociados, más allá de los tradicionales como cartas o mensajes de correo electrónico.

Se plantea por otro lado, por parte de algunos de los entrevistados, que la asociación es débil desde el punto de vista organizativo y presupuestario, así como en su capacidad de incidencia y de posicionamiento político. Lo interesante acá es que las propias organizaciones aducen que uno de los problemas fundamentales es el poco grado de involucramiento que ellas mismas tienen en las iniciativas de la organización y la poca importancia que se le da a ese

espacio. *“Nosotros, los socios, deberíamos tener un compromiso más fuerte y ver que ANONG es realmente una oportunidad. Tal vez no le damos ni el tiempo, ni todas las energías que le damos a otra institución. Creo que es el momento de salir de chacrita para resolver cuestiones más globales y ese esfuerzo hay que hacerlo y ANONG está proporcionando ese espacio y creo que las socias no lo estamos aprovechando”*.

Hay otras posiciones que verifican esta apreciación, ya que dicen no conocer con precisión los mecanismos que tienen las ANONG por que no participan. La falta de participación se plantea también como una cuestión propia de las organizaciones de segundo y tercer grado, donde *“hay como un dejar hacer, más que involucrarse en las decisiones”*.

Los bajos niveles de participación de las organizaciones parecerían estar indicando una falta de sentimiento de pertenencia y de apropiación de la institución por sus asociados. Uno de los entrevistados expresa además que la falta de compromiso y participación se debe a que *“hay socios con intereses antagónicos y que no hay un posicionamiento o discurso político que los nuclea”*. Esta incapacidad de posicionarse frente a determinados hechos se ejemplifica en la falta de una posición común que tuvo ANONG frente a iniciativas como el Plan de Emergencia o el proyecto de Ley de Voluntariado que fuera presentado en el año 2005. Actualmente se plantea como situación concreta de conflicto la participación en el Consejo de Salarios, *“porque ANONG representa a la patronal en el Consejo de Salarios cuando en realidad muchos de los integrantes de las directivas de las organizaciones son empleados”*.

Por último, se establece que con el nuevo gobierno se están abriendo espacios de diálogo y de intervención donde a las instituciones sociales les está costando participar.

*“En este diálogo entre Estado y sociedad civil hay todavía una cierta desconfianza que hay que quebrar y tal vez ANONG ya lo está haciendo en algunos espacios, pero todavía nos cuesta a las instituciones de la sociedad civil dar ese paso con mayor firmeza y más colectivamente”*.

## **6.7. Los diversos actores y el interés en la temática**

En el ámbito de la sociedad civil el tema de la transparencia y la rendición de cuentas están cobrando relevancia. Eso lo demuestran por un lado el alto nivel de respuesta alcanzado para este estudio y, por otro, la percepción de la casi totalidad de las encuestadas respecto a que las OSC y el Estado al mismo nivel, son los actores que más interés tienen en la transparencia y la rendición de cuentas. Le siguen en orden de importancia los donantes y, en último lugar, los beneficiarios.

El tema está presente en el discurso de las organizaciones, pero se encuentra todavía en una etapa embrionaria en lo que se refiere a su desarrollo teórico, la sistematización de prácticas, elaboración o ajuste de herramientas acordes a las instituciones o su inclusión como componente en la planificación institucional.

No se detectan antecedentes de estudios o proyectos que estén avanzando en la temática. Los únicos proyectos o actividades que se mencionan son el proyecto de ley que está llevando adelante el grupo de técnicos del Espacio de Estudios Normativos del Ministerio de Educación y Cultura, que incluye la creación de una comisión asesora que promovería los

temas de calidad; la intención de crear un código de ética y un sistema de certificación de calidad desde ANONG; la investigación de la CEPAL<sup>26</sup> que difunde información cuantitativa sobre las organizaciones de la sociedad civil y los estudios que tiene en marcha ICD a nivel nacional y regional.

## 6.8. Contribución de la rendición de cuentas a las OSC

Las OSC coinciden en que el desarrollo de la transparencia y la rendición de cuentas; así como el avance hacia criterios de calidad; la elaboración de códigos de ética y la creación de espacios de acreditación inter-pares contribuirían al desarrollo del sector y a un mejor posicionamiento de las OSC en la sociedad. Las opiniones y consideraciones vertidas sobre este tema pueden agruparse de la siguiente manera:

- *Legitimidad, confianza y credibilidad*

La transparencia puede contribuir a brindar mayor confianza, credibilidad y valoración de las OSC frente al Estado, los donantes y la sociedad en su conjunto. Puede contribuir a mejorar su imagen pública. Según una de las organizaciones encuestadas, *“proponiendo a la erradicación del imaginario social en cuanto a los dividendos pecuniarios que obtienen las ONG”*. Surge como alternativa para legitimar el trabajo de las ONG y contrarrestar una visión negativa sobre las mismas, instalada en ciertos ámbitos.

- *Regulación interna del sector*

El desarrollo de estándares de prestación de servicios, de protocolos de buenas prácticas, la construcción de códigos de ética y sistemas de certificación, colaboran para fortalecer al sector hacia adentro y en la valorización y legitimación de sus acciones por parte de la sociedad. Esto podría implicar una necesaria clasificación de las organizaciones entre grandes, medianas y pequeñas según la capacidad en gestión económica y acceso a financiamientos nacionales e internacionales. *“La transparencia es antes que nada una postura ética. Y ella no se define por las rendiciones de cuentas. Pero esta puede contribuir a generar una actitud más responsable tanto en los donantes como en las OS en el manejo de los medios y recursos (sociales) tanto públicos como de origen privado”*.

- *Diferenciar organizaciones*

La transparencia en la gestión de las organizaciones permitiría diferenciar las legítimas de las ilegítimas, las que tienen un compromiso real y actúan con seriedad de las que no lo hacen. Podría además, colaborar con la eficiencia en la medida en que puede constituir un elemento de exigencia de mayor rigor.

- *Mejora del funcionamiento interno*

La organización del trabajo, el cumplimiento de los objetivos y la misión, la gestión financiera y aspectos administrativos, que son visualizados como una debilidad dentro de las OSC, podrían verse beneficiados. El análisis y evaluación del trabajo realizado conlleva a una mejora de la calidad de la gestión.

- *Mayor Incidencia pública y mejor relacionamiento con el Estado*

---

<sup>26</sup> Estudio realizado por Gesrstenfeld, Pacual y Alvaro Fuentes: *“Caracterización del Tercer Sector en las políticas de formación de capital humano en Uruguay”*. Montevideo, CEPAL, 2005.

La rendición de cuentas daría mayor transparencia a los recursos que se manejan, por lo que las OSC podrían generar mayores puentes entre instituciones públicas y privadas. Es de especial interés para aquellas organizaciones que están contratados por el Estado y llevan adelante servicios con fondos públicos. *“Constituiría un acto de coherencia con lo que reclamamos al Estado”*.

- *Acceso a mayores recursos y su optimización*

Contribuiría a dar una mejor respuesta a los donantes y, a su vez, a generar mayor confianza en potenciales donantes, como por ejemplo las empresas, así como garantizar una buena canalización y utilización de los recursos con la garantía de que los dineros sean utilizados para los fines propuestos.

- *Fortalecer el vínculo con los beneficiarios*

Contribuiría a dar seguridades a la sociedad de que los fondos públicos que se invierten están destinados a los públicos y objetivos propuestos. *“En la medida en que la comunidad es la beneficiaria de las acciones, ésta debería poder corroborarlo”*.

## **6.9. Obstáculos para ejercer la rendición de cuentas**

Aunque algunas organizaciones plantean que no encuentran impedimentos para el desarrollo de la transparencia y la rendición de cuentas en el seno de la sociedad civil, y que lo único con lo que debe contarse es con la voluntad política de todos los sectores, la mayoría plantea una serie de obstáculos que pueden agruparse en las siguientes categorías: culturales; de las propias organizaciones y del sector en su conjunto; económicos y humanos; políticos y legales.

- *Obstáculos culturales*

En esta categoría de limitantes se percibe, por un lado, que no existe una conciencia real de la importancia de la transparencia para el desarrollo a la interna del sector y, por otro, que en la sociedad uruguaya impera una fuerte mentalidad *“secretista”*. Lo que estaría primando, según manifestaron algunas de las OSC encuestadas, es la cultura de la privacidad en organizaciones que son públicas. Además de esta falta de reconocimiento de que son organizaciones públicas, hay *“tradiciones arraigadas de ocultamiento de información y desconfianzas”* entre las propias OSC y las contrapartes o donantes y especialmente el Estado.

- *Obstáculos de las propias organizaciones*

La mayoría remarca la resistencia de las propias OSC, la falta de voluntad y el temor a exponerse y ser controladas. Sobre este aspecto es interesante incluir la visión de uno de los entrevistados:

*“El requisito imprescindible, que en una buena medida contamos con él, es la voluntad de los involucrados. Después un abordaje del tema, de generar un convencimiento de que esto es saludable y que no es un mecanismo de control exclusivamente, porque a veces la resistencia viene por ese lado. En todo caso es un autocontrol o un compartir un sistema de control”*.

Algunas organizaciones expresan que existe una extendida falta de cooperación y fragmentación en el sector, que tiene sus raíces en la competencia y la defensa de los intereses de las propias OSC, que hace que éstas no quieran hacer de conocimiento

público sus contactos, recursos humanos y económicos que han acuñado con años de trabajo.

Por otra parte, se opina que en la medida en que las OSC utilizan fondos públicos para el desarrollo de sus proyectos se debería dar cuenta de los mismos.

El diferente grado de profesionalización de las organizaciones del sector se plantea también como un inconveniente a tener en cuenta. Se aduce que dentro de las grandes OSC donde existe una gran profesionalización hay división de tareas, sistemas contables y administrativos, especialista por temas, etc., que no están presentes en organizaciones más pequeñas, que se basan fundamentalmente en el trabajo voluntario y no disponen de los mecanismos suficientes para realizar un análisis de sus prácticas. Uno de los entrevistados opina que *“un tema que obstaculiza es no tener herramientas sencillas hábiles, pero además hay que romper con la idea de que si es complicado está bien, que cuanto más complicado más profesional es. Eso no tiene nada que ver, lo números no tienen por que ser complicados”*.

Se entiende también que las rendiciones de cuentas son un elemento para fortalecer, *“pero no el único ni el principal”*. Se plantea que al hablar sólo de rendición de cuentas, se corre el riesgo de perder la lógica del valor del sector en términos de empleo, del valor de los servicios, de los costos comparados con los mismos servicios ofrecidos por el sector público, del valor del voluntariado. *“Esto permitirá por la positiva el fortalecimiento y reconocimiento del sector frente a la sociedad, el Estado y los organismos internacionales”*. Esta aseveración se basa en un concepto de rendición de cuentas referido a cuestiones solamente económicas y no a uno que incluya todos sus componentes.

En repetidas ocasiones se menciona la necesidad de contar con códigos de ética, aunque un código de ética para todo el sector revista la complejidad dada por la propia heterogeneidad de las OSC.

- *Obstáculos económicos y de recursos humanos*

Falta de disponibilidad de recursos económicos y humanos para implementar mejoras en la gestión, auditorías, medición de impactos y elaboración de informes públicos, con el objetivo de brindar mayor transparencia institucional. Asimismo, la falta de capacitación y profesionalización de los recursos de las OSC. Esto está estrechamente vinculado con la asimetría y heterogeneidad de las organizaciones que componen el sector.

- *Obstáculos desde el Estado*

La heterogeneidad y la poca claridad que existe desde los organismos estatales se ven como un obstáculo. Se deberían lograr algunos acuerdos mínimos en cuanto a la misión, los objetivos y los recursos necesarios entre todos los organismos implicados en llevar adelante las políticas sociales.

Se menciona por otra parte que existe una intención estatal de control de la gestión de las organizaciones de la sociedad civil, que se acompaña con la falta de credibilidad que puedan tener algunas OSC frente al Estado y no de una intención de trabajo conjunto de cooperación. Uno de los encuestado considera que *“A nivel institucional puede ser un problema que al abrir esta discusión se fortalezcan las políticas más restrictivas en la materia”*.

Los entrevistados destacan la falta de herramientas sencillas y de mecanismos de rendición de cuentas que se establezcan en forma coordinada por todos los organismos estatales que tienen convenios con las OSC.

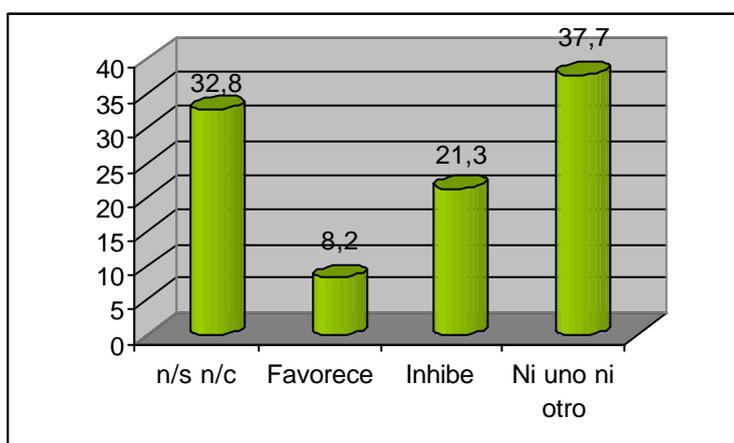
*“La lógica estatal, por su compartimentación, por su escasa coordinación, porque no hay interés en tener una política común en torno al tema, dificulta las posibilidades”.*

*“La rendición de cuentas se confunde con rendición económica”.*

- *Obstáculos del marco legal*

Aunque algunas de las organizaciones consultadas plantean los aspectos legales como una traba, es importante destacar que en la consulta realizada sobre si el marco legal favorece o inhibe la transparencia y la rendición de cuentas, una tercera parte contestó no saberlo.

Este desconocimiento sobre las posibilidades que brinda la ley en la materia es llamativo. En segundo lugar, es de destacar que el porcentaje más alto (37,7%) expresa que la legislación ni inhibe ni favorece la transparencia. A esta opinión sobre la neutralidad o inexistencia de implicancias del marco legal en el tema de rendición de cuentas y transparencia, se suma un 21,3% que considera que la ley inhibe la transparencia. Es un porcentaje mínimo (8,2%) el que opina que la legislación favorece la transparencia.



**Figura 6. ¿Considera que el marco legal regulatorio de las ONG favorece o inhibe las prácticas de rendición de cuentas y transparencia?**

Sin embargo, surgen casos en que ésta se plantea como un obstáculo, donde se subraya la carencia de un marco jurídico adecuado a la diversidad del sector, que permita diferenciar los diversos tipos de asociaciones civiles sin fines de lucro, que haga visible el trabajo de las ONG de desarrollo y mejore el estatuto tipo que se utiliza para el registro. Se plantea, por ejemplo, que la reglamentación que establece que los integrantes de la Comisión Directiva no puedan recibir haberes no contribuye a la transparencia, ya que las organizaciones tienen que utilizar artilugios diversos para poder acatar este aspecto.

*“No hay una legislación que favorezca el tipo de trabajo que desarrollamos las ONG. Al contrario, no veo por qué tengo que ser tratada como una empresa cuando todo lo que hago es otra cosa: desarrollo cultura, formación y esas cosas no son valoradas por el Estado. Esto contribuye a la opacidad de alguna manera, porque la institución tiene que sobrevivir y hacer cosas para esa sobrevivencia”.*

## 7. Conclusiones

Los hallazgos de este estudio permiten acercarse a una evaluación de la situación de la transparencia y la rendición de cuentas entre las organizaciones que componen ANONG.

- El tema de la transparencia y la rendición de cuentas despierta gran interés en las organizaciones, pero hay una **falta de desarrollo teórico o de sistematización de prácticas**, así como carencias en la elaboración y ajuste de herramientas y su inclusión como componente en la planificación institucional.
- La transparencia y la rendición de cuentas se vislumbra como un medio para brindar mayor **legitimidad, credibilidad y confianza** en el sector, además de favorecer el funcionamiento interno, el relacionamiento con los beneficiarios y aumentar y optimizar los recursos económicos.
- Prima un **concepto de rendición de cuentas asociado a lo financiero y económico**, y no de rendición global que incluye todas las dimensiones: gobierno interno, dirección institucional, actividades, proyectos, evaluaciones y también financiamiento como uno más de sus componentes.
- Los mecanismos de rendición de cuentas más utilizados están ligados a la **dinámica institucional y estatutaria**, que se traduce en informes de actividades, informes de proyectos o balances.
- Ligado a lo antedicho, las **audiencias privilegiadas** de la rendición de cuentas de las organizaciones son los donantes -entre las que se cuentan las agencias de cooperación, las empresas y el Estado-, y los socios de la institución. En una mínima proporción se hacen partícipes los beneficiarios y la ciudadanía en general.
- La incorporación de **estándares voluntarios**, como códigos de ética o conducta y estándares de desempeño, es prácticamente inexistente. Los únicos casos que se encontraron se corresponden con aquellas organizaciones que forman parte de una estructura organizativa internacional o participan en redes internacionales.
- Aunque las organizaciones tienen la práctica de realizar **evaluaciones**, estas todavía siguen siendo parciales y en su mayor parte son auto-evaluaciones. En la práctica de evaluaciones externas o certificaciones de calidad, no hay experiencia.

Los informantes entrevistados aportan algunos matices y visiones sobre el concepto de rendición de cuentas que contribuyen a su construcción.

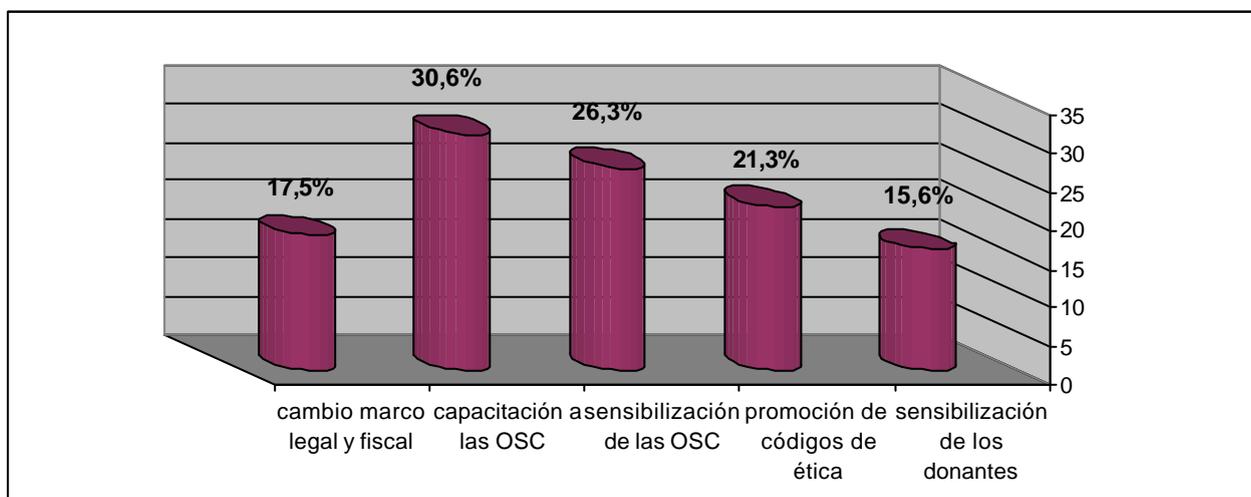
*“Es un concepto que incluye una voluntad, un objetivo y un procedimiento. La voluntad institucional de dar cuenta de las cosas que hacen y de cómo se hacen, un objetivo que tiene que ver con el sentido del por qué se rinde cuentas y se es transparente, y un procedimiento en el sentido de que esas dos cosas anteriores no tienen existencia si no hay una forma de hacerlas”.*

*“El concepto de rendición de cuentas es un concepto paraguas, porque la rendición de cuentas no tiene sólo que ver con la distribución del presupuesto sino como se aplica, como se llega a los beneficiarios y las políticas desarrolladas”.*

*“En primer término es presentarse públicamente definiendo claramente el objetivo, la razón de ser, para qué existe, mostrar la identidad. Un segundo elemento definitorio es como lo hace, de que manera lleva adelante su misión”.*

## 8. Recomendaciones

Las organizaciones plantean una serie de obstáculos al desarrollo de la transparencia y la rendición de cuentas, como los de carácter cultural, la resistencia de las propias organizaciones, los obstáculos legislativos y de recursos. Consultadas sobre los posibles caminos a seguir, surge como primer prioridad la capacitación de las organizaciones, además de la sensibilización en segundo lugar. (Figura 6)



**Figura 7. Líneas de acción a seguir**

A partir de estas percepciones y opiniones se pueden plantear algunas recomendaciones o acciones, que desde ANONG podrían llevarse adelante para fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de procesos de transparencia y rendición de cuentas.

- **Trabajar en los aspectos conceptuales del tema**, buscando definiciones que se ajusten a la realidad del sector en Uruguay y a los diferentes niveles de profesionalización de las organizaciones.

- **La sensibilización de las organizaciones** surge como uno de los temas prioritarios. Para esto se recomienda la difusión de documentos relativos a la temática, la realización de estudios y de seminarios y talleres sobre el tema. Al ser una práctica que no está instaurada, como todo cambio cultural puede encontrar al principio algunas resistencias, pero la información y la sensibilización sobre el tema contribuirán a su superación.
- **Sensibilizar a los donantes, los organismos internacionales y los organismos gubernamentales** y generar espacios de diálogo y de intercambio para consolidar proyectos que involucren a todos los sectores.
- **Generar un banco de buenas prácticas**, que sea referencia para las OSC sobre cuáles son los métodos o mecanismos que se adecuan a cada realidad institucional.
- Diseñar programas de **capacitación de las OSC**, primera prioridad entre las OSC consultadas, que dé respuesta a las necesidades que tiene las organizaciones y les permita fortalecerse.
- Trabajar en la elaboración de **estándares voluntarios**, ya sean éstos códigos de ética, códigos de conducta o protocolos de buenas prácticas. La elaboración de un código de ética para el sector podría ser una meta a corto plazo y un primer paso de importancia, para que estos procesos se vayan internalizando en las organizaciones.

## Anexo 1

### Proyecto “Promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas al interior de la sociedad civil”

La rendición de cuentas se refiere a las acciones tendientes a transparentar la forma de trabajo y el manejo financiero de las organizaciones. Se parte de diversos tipos de rendición de cuentas: interna (gobernanza interna), externa (hacia la normativa y regulación gubernamental) y también en distintas dimensiones: hacia los beneficiarios, hacia los donantes, hacia sus pares (redes, asociaciones) y hacia el público en general.

#### **Cuestionario para las ONG socias de ANONG\*** (Complete o marque el casillero correspondiente)

|                                  |                  |                     |                       |
|----------------------------------|------------------|---------------------|-----------------------|
| <b>Ciudad</b>                    |                  | <b>Departamento</b> |                       |
| <b>Fecha fundación</b>           |                  |                     |                       |
| <b>Forma jurídica</b>            | Asociación civil | Fundación           |                       |
| <b>Fecha personería jurídica</b> |                  |                     |                       |
| <b>Cobertura</b>                 | Local            | Nacional            | Regional (Am. Latina) |

**Áreas de trabajo** (marque las tres áreas principales)

|                                      |                        |
|--------------------------------------|------------------------|
| Ciencias Sociales                    | Integración            |
| Consumidores                         | Juventud               |
| Cooperativismo                       | Medio ambiente         |
| Cultura/ Recreación                  | Microempresas          |
| Derechos civiles                     | Mujer / Género         |
| Derechos humanos                     | Nutrición              |
| Desarrollo local                     | Responsabilidad social |
| Desarrollo rural                     | Salud                  |
| Discapacidad                         | Sectores productivos   |
| Economía                             | Servicios sociales     |
| Educación                            | Sindicalismo           |
| Empleo                               | Tercera edad           |
| Infancia                             | Vivienda               |
| Fortalecimiento de la sociedad civil | Voluntariado           |

**Funcionamiento interno**

|   |      |  |      |
|---|------|--|------|
| Frecuencia de elección de la Comisión Directiva | cada |  | años |
|---|------|--|------|

\* Los datos suministrados gozarán de confidencialidad

|  |      |  |       |
|--|------|--|-------|
| Frecuencia de la elección de la Comisión Fiscal                      | cada |  | años  |
| Frecuencia de reuniones de la Asamblea de Socios                     | cada |  | meses |
| ¿Cuánto tiempo lleva en su cargo la actual dirección o coordinación? |      |  |       |

¿Cuántas mujeres integran los órganos de dirección?

|  |
|--|
|  |
|--|

**Recursos humanos (año 2005):**

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| Personal contratado permanente    |  |
| Personal contratado no permanente |  |
| Personal voluntario               |  |

¿Estaría dispuesto a darnos los datos del presupuesto de la organización para el año 2005?

|    |  |
|----|--|
| Si |  |
| No |  |

**En caso afirmativo, ingrese el monto aproximado:**

**En caso negativo. ¿Por qué entiende que no puede o debe brindarnos las cifras de su presupuesto 2005?**

¿Da su organización información pública de su presupuesto, origen de los fondos y su destino?

|    |  |
|----|--|
| Si |  |
| No |  |

**En caso afirmativo ¿Qué mecanismos utiliza?**

|                                      |  |
|--------------------------------------|--|
| Folletos u otros materiales impresos |  |
| Páginas Web                          |  |
| Notas de prensa                      |  |
| Informes por proyecto                |  |
| Informes institucionales anuales     |  |
| Asambleas                            |  |
| Otros (Especificar)                  |  |

¿A quiénes están dirigidas las rendiciones de cuentas de su organización?

|                       |  |
|-----------------------|--|
| Donantes              |  |
| Socios                |  |
| Ciudadanía en general |  |

|  |  |
|--|--|
| Estado   |  |
| Beneficiarios                                  |  |
| Personal de la organización                    |  |
| Órganos de gobierno (Comisión Directiva, etc.) |  |
| Sociedad civil organizada                      |  |
| Otros (Especificar)                            |  |

**¿Participa su organización en otras redes u otros ámbitos de acreditación (espacios inter-pares donde se acuerdan determinados estándares para formar parte)?**

|    |  |
|----|--|
| Si |  |
| No |  |

**¿Con qué frecuencia realiza su institución evaluaciones?**

|                                 |  |
|---------------------------------|--|
| Una vez al año                  |  |
| Según solicitud de los donantes |  |
| Al finalizar cada proyecto      |  |
| No es una práctica corriente    |  |

**¿Ha implementado o desarrollado su organización alguno de estos mecanismos?**

|                              |  |
|------------------------------|--|
| Evaluaciones externas        |  |
| Auto-evaluaciones            |  |
| Auditorías internas          |  |
| Auditorías externas          |  |
| Informes o balances sociales |  |
| Certificaciones de calidad   |  |
| Sistema de indicadores       |  |

**¿Tiene su organización un código de ética interno o manual de procedimientos interno?**

|    |  |
|----|--|
| Si |  |
| No |  |

**En caso afirmativo ¿Podríamos acceder al mismo?**

|    |  |
|----|--|
| Si |  |
| No |  |

**¿Considera que las ONG en Uruguay deben avanzar en el tema de la rendición de cuentas?**

|         |  |
|---------|--|
| Si      |  |
| No      |  |
| No sabe |  |

**¿En qué aspecto considera que la rendición de cuentas contribuye o contribuiría para el sector de las ONG?**

**¿Tiene conocimiento de que haya interés o preocupación en este tema en el sector de las ONG u otros sectores?**

|                                     |    |  |    |  |
|-------------------------------------|----|--|----|--|
| Organizaciones de la sociedad civil | si |  | no |  |
| Estado                              | si |  | no |  |
| Donantes                            | si |  | no |  |
| Beneficiarios                       | si |  | no |  |
| Ciudadanía                          | si |  | no |  |
| Redes y asociaciones                | si |  | no |  |

**¿Conoce proyectos o estudios en el tema a nivel nacional?**

|    |  |
|----|--|
| Si |  |
| No |  |

**En caso afirmativo. ¿Cuáles?**

**¿Considera que el marco legal regulatorio de las ONG favorece o inhibe las prácticas de rendición de cuentas y transparencia?**

|                |  |         |  |
|----------------|--|---------|--|
| Favorece       |  | Inhibe  |  |
| Ni uno ni otro |  | No sabe |  |

**¿Qué líneas de trabajo considera pueden ser los más adecuados para promover la rendición de cuentas de las ONG?**

|  |  |
|--|--|
| promoción de un cambio en el marco legal y fiscal          |  |
| capacitación a las OSC sobre temas de rendición            |  |
| sensibilización sobre el valor de la rendición             |  |
| promoción de códigos de ética                              |  |
| trabajo con los donantes y sensibilización de los donantes |  |

**¿Qué obstáculos considera pueden existir para la implementación de estas acciones?**

**Anexo 2**  
**Listado de entrevistados**

| <b>Institución</b>                                   | <b>Nombre</b>                    |
|--|----------------------------------|
| El Abrojo  | Gustavo Leal<br>Director         |
| ANONG  | Fernando Rodríguez<br>Presidente |
| Fundación Logros                                     | Sandra Marcos<br>Directora       |
| Cotidiano Mujer                                      | Lilián Celiberti<br>Directora    |
| Iniciativa Latinoamericana                           | Juan José Meré<br>Director       |
| Asociación de Servicios de Iniciativa Social (ADSIS) | José Luis Miguel<br>Director     |

### Anexo 3

#### Pauta de entrevista

1. ¿Podría decirme que entiende por rendición de cuentas y transparencia?
2. ¿Considera que las OSC deben rendir cuentas y por qué?
3. En caso que considere que sí deben rendir cuentas ¿Hacia quién o hacia quiénes tienen que rendir cuentas las OSC?
4. ¿Cuáles son a su entender los principales aspectos a abordar en la rendición de cuentas de las OSC?
5. ¿Cuáles son las formas más usuales de rendición de cuentas por parte de las OSC?
6. ¿Qué mecanismos de rendición de cuentas utiliza su institución?
7. ¿De qué forma se rinde cuenta a los socios?
8. ¿Quiénes son los beneficiarios de su organización? ¿Tiene acciones de rendición de cuentas dirigidas hacia ellos? ¿Cuáles?
9. ¿Existe alguna forma de evaluación participativa de los programas con los beneficiarios? ¿Cuál?
10. ¿Qué otros mecanismos le parecen interesantes para incorporar a la gestión institucional en el tema de transparencia y rendición de cuentas?
11. ¿Cuáles son los factores externos a su institución que contribuyen/ obstaculizan la promoción de la rendición de cuentas?
12. ¿Considera que la incorporación de la responsabilidad y la rendición de cuentas en las OSC conlleva beneficios? ¿Además de beneficios para las OSC conlleva beneficios para otros *stakeholders*? ¿Cuáles?
13. ¿Sirve la rendición de cuentas como forma de aprendizaje institucional? ¿Cómo pueden las OSC utilizar sus resultados para mejorar su desempeño?
14. ¿Qué nivel de credibilidad tiene las OSC en la sociedad y por qué? ¿Cómo operan las OSC para ganar confianza pública?
15. ¿Cuáles son los factores que afectan o determinan la legitimidad de las OSC?
16. ¿Cuáles son las entidades (gubernamentales, no gubernamentales, etc.) que podrían estar involucradas en una iniciativa conjunta en torno a los mecanismos concretos de rendición?
17. ¿Pueden las agencias de cooperación contribuir a la rendición de cuentas de las OSC? ¿De qué manera?
18. Las empresas con responsabilidad social, que trabajan en contacto con las OSC, habitualmente tienen experiencia en cuanto a la rendición de cuentas ¿podrían colaborar con su experiencia en el terreno de la rendición de cuentas?
19. ¿Qué requisitos considera necesarios para promover sistemas de información, rendición de cuentas y aprendizaje organizacional?
20. ¿Tiene alguna sugerencia concreta o visualiza algún mecanismo de consenso a implementar en el país para la rendición de cuentas de las OSC?

#### Sobre ANONG

21. Como socia de ANONG ¿Provee la asociación/el sindicato información financiera y de gobierno institucional a sus socios?
22. ¿Se ha establecido algún canal específico de diálogo o para realizar comentarios o reclamos por parte de los asociados?
23. ¿Considera que estas acciones son suficientes, o se deberían incorporar otras? ¿Cuáles?
24. ¿Alguno otro aspecto que considera debería destacarse en este sentido?