



**INSTITUTO DE COMUNICACIÓN Y DESARROLLO (ICD)**

**ESTUDIO DE CASO**

**DEMANDAS DE MAYOR RESPONSABILIDAD Y MEJORES PRÁCTICAS:  
RESPUESTAS DE LA SOCIEDAD CIVIL**

**ÍNDICE CIVICUS DE LA SOCIEDAD CIVIL EN URUGUAY**

Junio de 2010

## Contenido

Resumen Ejecutivo .....	3
1. Introducción.....	4
2. Revisión de literatura.....	6
3. Metodología.....	7
4. Valores, responsabilidad y mejores prácticas.....	8
4.1 <i>Autorregulación: tibios avances</i> .....	9
4.2 <i>Democracia interna en las organizaciones: el valor y la práctica</i> .....	10
4.3 <i>Organizaciones de la sociedad civil: ¿Empleadores o empleados?</i> .....	11
4.4 <i>Transparencia y rendición de cuentas</i> .....	13
5. Conclusiones.....	15
Bibliografía .....	16

## Resumen Ejecutivo

Dentro de los estudios cuantitativos realizados en el marco del Índice CIVICUS de la sociedad civil en Uruguay, de las cuatro dimensiones analizadas, la dimensión Práctica de Valores es la que obtuvo la menor puntuación con apenas 42,9 puntos (en una escala del 1 al 100). Del análisis de las puntuaciones de las subdimensiones (percepción de valores, estándares ambientales, códigos de conducta y transparencia, regulaciones laborales y democracia interna), la percepción de valores supera el 50% mientras que el resto está por debajo, siendo la subdimensión referida a las regulaciones laborales la que obtiene la menor puntuación.

Este estudio explora cuáles son las respuestas que las organizaciones de la sociedad civil dan a los cuestionamientos de los distintos sectores de la sociedad, cuáles son las soluciones que presentan a las nuevas demandas con las que el entorno las interpela, y trata de discernir por qué esas eventuales respuestas no conciben con los desafíos que se les presentan.

La hipótesis del estudio es que las organizaciones de sociedad civil ejercen poder en sus distintas intervenciones, y que ese ejercicio de poder les genera nuevas demandas de responsabilidad, transparencia, y rendición de cuentas, demandas a las que las organizaciones responden con distintos paradigmas de regulación y autorregulación.

Las preguntas de investigación se concentraron en la exploración de las variables que influyen y determinan la responsabilidad de las organizaciones de la sociedad civil, cómo las organizaciones asumen esas demandas de responsabilidad, las implicancias de sus acciones e intervenciones y la relación del conjunto de respuestas con la autorregulación o regulación externa.

Algunas de las preguntas a contestar fueron: ¿Cómo responden las organizaciones de la sociedad civil las demandas de transparencia y rendición de cuentas que sus distintos interlocutores les plantean? ¿Cómo se gestiona la gobernanza interna en la realidad de las organizaciones que hace que la misma sea percibida como una debilidad? ¿Cuáles son los aspectos más salientes cuando las organizaciones de la sociedad civil entablan relaciones laborales, sea ejerciendo el poder o sometidas a determinado poder? ¿Cuán frecuentes son las prácticas de autorregulación, auto-certificación o certificación externa de las organizaciones de la sociedad civil? ¿Qué prácticas de comunicación interna son las más frecuentes y cómo se pueden mejorar las debilidades detectadas (comunicación entre la dirigencia y los socios, la existencia de personalismos y ansias de poder dentro de las organizaciones y la falta de espacios de incidencia en la toma de decisiones internas)?

Las organizaciones de la sociedad civil, con una mayor visibilidad y mayor ejercicio del poder que en épocas anteriores, se relacionan con nuevos actores o se relacionan de forma radicalmente diferente con sus aliados de larga data, sean agencias de financiamiento, organismos del estado o la propia membresía individual y colectiva de las organizaciones. Los distintos mecanismos explorados y utilizados (códigos de conducta, mecanismos de certificación, participación en instancias tripartitas, conjuntos de indicadores de calidad, mecanismos de evaluación y autoevaluación) ubican a las organizaciones muchas veces en el dilema de uso de la regulación o la autorregulación como respuestas adecuadas.

Los avances en materia de autorregulación y transparencia y rendición de cuentas todavía son muy débiles. Si bien se identifican algunas iniciativas tendientes a difundir información de las OSC, y se destaca un caso de elaboración de un Código de conducta ética entre las ONG nucleadas en una organización de segundo grado, los avances todavía son muy lentos. En el caso del Código, si bien éste fue aprobado y tuvo muy buena repercusión entre los interlocutores directos de la sociedad civil, las ONG no han logrado implementarlo cabalmente e incorporarlo a su práctica cotidiana.

Por otra parte, se detectan algunas tensiones en el ámbito de las relaciones laborales, en tanto las muchas ONG son empleadoras y a la vez empleadas de un patrón muy especial, el Estado. Gran parte de las organizaciones dependen de los convenios con el gobierno para el desarrollo de sus proyectos lo que las sitúa en una situación particular en la negociación de salarios con sus empleados.

## 1. Introducción

Durante mucho tiempo, y desde hace mucho tiempo, se ha adjudicado a la sociedad civil la transmisión y reproducción de valores cívicos y democráticos. Existen obras que datan de hace más de 15 siglos que consideran a la sociedad civil como la esfera de aquellos coligados en torno a *una visión común de la justicia*. La sociedad civil y sus organizaciones han sido vistas a través de muchos momentos históricos como la salvaguarda de la autonomía y la libertad, y por cierto han jugado en la historia reciente un papel crucial en varios países de América Latina en la recuperación del camino democrático, luego de años de represión y dictadura militar.

Además de su función cívica y de representar importantes canales de participación ciudadana, muchas organizaciones realizan importantes labores en la mitigación de los efectos de desastres naturales, en la atención a poblaciones en situación de vulnerabilidad, en la prestación de servicios sociales de distinto tipo, entre otras funciones. Ello ubica a estas organizaciones como grupos de bien común, que gozan de la confianza de la población, y en muchos países se percibe a las organizaciones de la sociedad como más efectivas que el propio Estado en la llegada a los grupos más necesitados y en la contribución a la satisfacción de sus necesidades.

Las organizaciones de la sociedad civil también han jugado un rol crucial en la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability*) por parte de los gobiernos y del sector privado, con resultados muy positivos. En distintos países en todo el mundo, en las últimas décadas se ha demostrado la capacidad de las organizaciones sociales para influenciar la respuesta de los gobiernos ante situaciones de emergencia, ante actos de corrupción, para la entrega de servicios sociales, entre otros aspectos, así como con el diseño de mecanismos de participación en políticas públicas.

Hace 30 años la legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina, por ejemplo, emanaba directamente del trabajo realizado en favor del bien público, de su disposición

a apoyar el retorno al camino democrático, dada la situación de dictadura que vivían muchos países en América Latina. Así mismo, el trabajo de muchas organizaciones en el apoyo a grupos en situación de vulnerabilidad y acciones en la reducción de la pobreza ha prestigiado la imagen de las organizaciones. Por lo mismo, las organizaciones de la sociedad civil tienen mayor visibilidad, mayor impacto en la sociedad, mayores responsabilidades y desde distintos ámbitos se examina con mayor detalle su accionar y sobre ellas se realizan escrutinios minuciosos. El creciente poder e influencia que las organizaciones de la sociedad civil comenzaron a ejercer sobre los asuntos públicos y sobre el proceso de toma de decisiones, ha generado cuestionamientos hacia las organizaciones, ha aumentado los reclamos dirigidos hacia sus organizaciones, ha provocado nuevas demandas y su legitimidad y valores no se dan ya por sentados de forma automática, sino que se exigen demostraciones y una rendición de cuentas de mayor envergadura y calidad.

Quizás esa exigencia de prueba de su legitimidad y demostración ética sea una de las razones por las que se percibe a la sociedad civil en Uruguay con una puntuación en valores relativamente baja. En rigor, dentro de los estudios cuantitativos realizados en el marco del Índice CIVICUS de la sociedad civil en Uruguay, y que mide cuatro dimensiones de la sociedad civil, la dimensión Valores es la que obtuvo la menor puntuación del Índice, con apenas 42,9 puntos (para un máximo posible de 100 puntos)<sup>1</sup>.

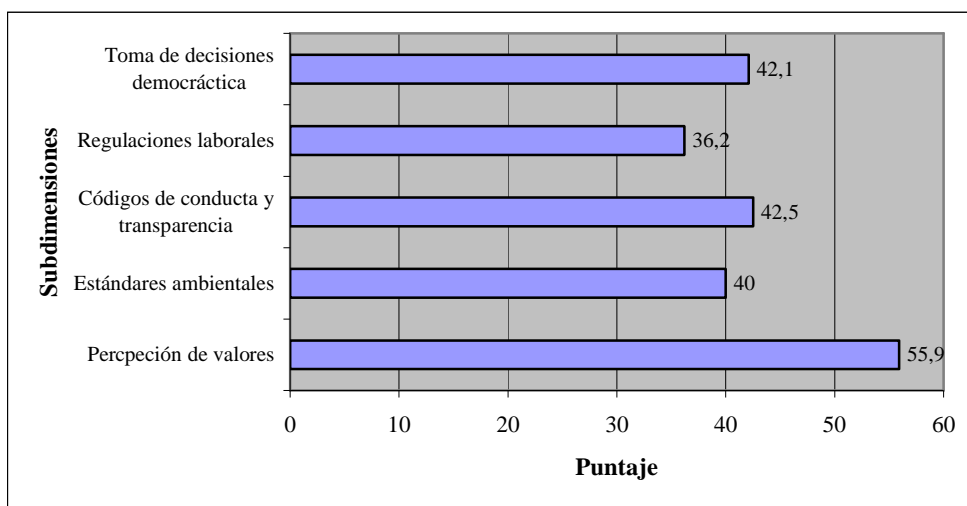


Figura 1. Puntuaciones de la dimensión Valores

Del análisis de las puntuaciones de las subdimensiones (Figura 1), la de percepción de valores supera el 50% mientras que el resto está por debajo, siendo la subdimensión referida a las regulaciones laborales la que obtiene la menor puntuación.

Este estudio explora cuáles son las respuestas que las organizaciones de la sociedad civil dan a los cuestionamientos de los distintos sectores de la sociedad, cuáles son las soluciones que presentan a las nuevas demandas con las que el entorno las interpela, y trata de discernir por qué esas eventuales respuestas no conciben con los desafíos que se les presentan.

<sup>1</sup> Los datos se extraen de la encuesta realizada a organizaciones y de los estudios de caso.

El estudio recorre las distintas áreas de demanda de responsabilidad de las organizaciones de la sociedad civil. La hipótesis del estudio es que las organizaciones de sociedad civil ejercen poder en sus distintas intervenciones, y que ese ejercicio de poder les genera nuevas demandas de responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas, demandas a las que las organizaciones responden con distintos paradigmas de regulación y autorregulación.

## 2. Revisión de literatura

La función de contralor de las organizaciones sociales en el escrutinio de los poderes públicos viene siendo estudiada desde hace por lo menos dos décadas, y organizaciones internacionales como Transparency International han trabajado desde la esfera práctica y han colaborado también con la ampliación del marco teórico en la materia.

Sin embargo, temas como la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil, su autorregulación, sus prácticas éticas y valores o la democracia interna de las organizaciones, son temas de relativa reciente atención desde el campo de la investigación académica, tanto en Uruguay como en otros países. De hecho, toda la literatura identificada data de años muy recientes, y en rigor exclusivamente de los últimos 10 años.

Así, algunos estudios pioneros contribuyeron al marco conceptual de la discusión sobre la responsabilidad de las organizaciones sociales, como por ejemplo la ponencia de Rodrigo Villar<sup>2</sup> en 2001 en el Seminario “Filantropía, Responsabilidad Social y Ciudadanía”, discutiendo de dónde surge y qué significa la demanda de *accountability* y a quién deben responder las organizaciones sociales. Por otra parte, CIVICUS (en los trabajos de Kumi Naidoo, Jagadananda y David Brown, entre otros<sup>3</sup>) ha aportado de forma trascendental al debate sobre estos temas.

A nivel global, han sido fundamentales las contribuciones de Alnoor Ebrahim<sup>4</sup>, examinando el concepto de rendición de cuentas desde la perspectiva de diversas disciplinas y su importancia en el aprendizaje institucional, así como una útil tipología de procesos y procedimientos. Este último aspecto, el aprendizaje y la relación de las organizaciones con sus distintos interlocutores fue analizado en varias publicaciones de forma acertada por David Bonbright<sup>5</sup> y otros estudiosos de la organización Keystone, explorando la brecha entre las intenciones del aprendizaje de los

---

<sup>2</sup> Villar, Rodrigo. *Ante quién rendir cuentas*. Seminario Filantropía, Responsabilidad Social y Ciudadanía, Fundación W.K. Kellogg, Guatemala, 2001

<sup>3</sup> Naidoo, Kumi. *The End of Blind Faith? Civil Society and the Challenge of Accountability, Legitimacy and Transparency*, en Accountability Forum, no. 2, 2005  
Jagadananda y L. David Brown. *Civil Society Legitimacy and Accountability: Issues and Challenges*, CIVICUS y Centro Hauser de la Universidad de Harvard, s/l

<sup>4</sup> Ebrahim, Alnoor. *Accountability In Practice: Mechanisms for NGOs*, en World Development, vol. 31, N° 5.  
Ebrahim, Alnoor. *Accountability Myopia: Losing Sight of Organizational Learning*, en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 34, N° 1.

<sup>5</sup> Bonbright, David. *Not learning from beneficiaries*, en Alliance, vol. 11, BOND / Keystone Accountability (2006): A BOND Approach to Quality in NGOs: Putting Beneficiaries First, BOND, Londres.

donantes de las organizaciones a las que apoyan y las prácticas concretas al respecto, y la rendición de cuentas hacia los beneficiarios.

Se ha podido identificar también una reciente profusa literatura sobre mecanismos concretos y herramientas para la rendición de cuentas de las organizaciones y el ejercicio de su responsabilidad, e incluso la vinculación entre calidad, eficacia y eficiencia y desempeño institucional. La Fundación SES de Argentina, CEMEFI en México han publicado *Estándares de Calidad Organizacional*<sup>6</sup> e *Indicadores de Transparencia*<sup>7</sup>, mientras que a nivel nacional en varios países y a nivel internacional se impulsan y se discuten distintos códigos de ética y de conducta operacional de carácter voluntario (Interaction de los Estados Unidos, ANONG Uruguay, Código de las ONG internacionales) y otros mecanismos de autorregulación y de auto-certificación.

En el área específica de la autorregulación, One World Trust, del Reino Unido, ha desarrollado una base de datos online para archivar información sobre iniciativas de autorregulación entre ONG a nivel nacional, regional e internacional. Esta base de datos recopila las iniciativas en curso y ofrece alguna información analítica y descriptiva sobre cada una de ellas. Con un total de 309 iniciativas de autorregulación identificadas en todo el mundo, el paisaje de la autorregulación de las organizaciones de la sociedad civil está intensamente poblado, pero el análisis detallado de las mismas, su categorización, potencial para la rendición de cuentas, y la evaluación de su eficacia no ha sido tema de la literatura e investigación del sector. En el tema de autorregulación, One World Trust reconoce importantes brechas de conocimiento.<sup>8</sup>

Los organismos internacionales han comenzado recientemente a incursionar y demostrar preocupación en estos temas (BID, Banco Mundial), así como otros donantes públicos y privados, como la National Endowment for Democracy (NED) y la Fundación W.K.Kellogg. El aporte de esta última dio lugar a uno de los más completos estudios sobre la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil en Ibero América hasta el momento.

La participación de las organizaciones sociales en instancias de negociación salarial, ubicando su papel en ha sido discutida por algunos autores, también en documentos muy recientes. Este aspecto es el más novedoso y no ha sido analizado hasta el momento en ninguna de la literatura consultada.

### **3. Metodología**

Las preguntas de investigación se concentraron en la exploración de las variables que influyen y determinan la responsabilidad de las organizaciones de la sociedad civil, cómo las organizaciones asumen esas demandas de responsabilidad, las implicancias de sus acciones e intervenciones y la relación del conjunto de respuestas con la autorregulación o regulación externa.

---

<sup>6</sup> [http://www.fundses.org.ar/archi/estandares\\_de\\_calidad.pdf](http://www.fundses.org.ar/archi/estandares_de_calidad.pdf)

<sup>7</sup> <http://www.cemefi.org/spanish/content/category/6/132/159/>

<sup>8</sup> <http://www.oneworldtrust.org/csoproject/>

Algunas de las preguntas a contestar fueron: ¿Cómo responden las organizaciones de la sociedad civil las demandas de transparencia y rendición de cuentas que sus distintos interlocutores les plantean? ¿Cómo se gestiona la gobernanza interna en la realidad de las organizaciones que hace que la misma sea percibida como una debilidad? ¿Cuáles son los aspectos más salientes cuando las organizaciones de la sociedad civil entablan relaciones laborales, sea ejerciendo el poder o sometidas a determinado poder? ¿Cuán frecuentes son las prácticas de autorregulación, auto-certificación o certificación externa de las organizaciones de la sociedad civil? ¿Qué prácticas de comunicación interna son las más frecuentes y cómo se pueden mejorar las debilidades detectadas (comunicación entre la dirigencia y los socios, la existencia de personalismos y ansias de poder dentro de las organizaciones y la falta de espacios de incidencia en la toma de decisiones internas)?

Para responder estas preguntas, se diseñó un estudio esencialmente de escritorio, con consultas puntuales a informantes calificados, y con base en dos fuentes centrales de información:

- (i) Bibliografía general en la materia y fuentes de información secundaria, incluyendo fuentes bibliográficas, documentos de distintas organizaciones, de distintas redes y coordinaciones, páginas web, artículos de investigación y material de prensa;
- (ii) Algunas entrevistas en profundidad a informantes calificados, para conocer opiniones expertas en las áreas de la investigación. Las conversaciones giraron en torno a las consideraciones de las personas expertas en torno a las implicancias de las acciones de las organizaciones en el abordaje de su responsabilidad y ejercicio del poder.

#### **4. Valores, responsabilidad y mejores prácticas**

En este estudio, que pretende analizar las respuestas de la sociedad civil a la demanda de distintos interlocutores de mayor responsabilidad y mejores prácticas, importa determinar la concepción referida a los valores que reside detrás de tanto las demandas identificadas, como de las respuestas observadas. Así podremos relacionar de forma acertada estos elementos con la concepción en la que se basa la dimensión de la sociedad civil que se incluye en el Índice CIVICUS de la Sociedad Civil.

La definición de “valores” a que hace referencia esta investigación tiene que ver con los valores universales (básicos) e incluyen el respeto a los Derechos Humanos, la transparencia en las organizaciones, los procesos democráticos, la democracia en las organizaciones y en su gobernanza, la promoción de la resolución pacífica de conflictos y de la no violencia, el fomento de una cultura de paz y de tolerancia, la actitud solidaria de las personas y la equidad de género en el quehacer institucional. Como se explicitara en instancias de reflexión del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil en Uruguay, (como el Taller Nacional del Índice), tanto la dimensión interna de las organizaciones y la dimensión externa pesan de forma importante. Mientras que en las percepciones de otros actores se puede medir el fomento de esos valores hacia la sociedad, “hacia fuera”, mientras que en la dimensión interna se puede analizar la coherencia con los valores que se pregonan hacia afuera, con la práctica interna de las organizaciones y si ésta los refleja adecuadamente (equidad, democracia, tolerancia, respeto de derechos de distinto tipo, proceso debido, etc.).



Las organizaciones de la sociedad civil, con una mayor visibilidad y mayor ejercicio del poder que en épocas anteriores, se relacionan con nuevos actores o se relacionan de forma radicalmente diferente con sus aliados de larga data, sean agencias de financiamiento, organismos del estado o la propia membresía individual y colectiva de las organizaciones. Los distintos mecanismos explorados y utilizados (códigos de conducta, mecanismos de certificación, participación en instancias tripartitas, conjuntos de indicadores de calidad, mecanismos de evaluación y autoevaluación) ubican a las organizaciones muchas veces en el dilema de uso de la regulación o la auto-regulación como respuestas adecuadas.

#### ***4.1 Autorregulación: tibios avances***

La autorregulación constituye una de las respuestas de las organizaciones de la sociedad civil, que viene adquiriendo fuerza en distintos países y a nivel internacional, para abordar los cuestionamientos y mayor escrutinio que desde distintos sectores reciben las organizaciones.

Como respuesta a demandas de mayor transparencia, las organizaciones de sociedad civil han estado organizándose para definir estándares de práctica más homogéneos e identificar ante quién y por qué rinden cuentas de sus actividades. Como consecuencia, existen variadas iniciativas de autorregulación que incluyen códigos de conducta y ética, esquemas de auto-certificación y auto-acreditación, afiliaciones voluntarias, esquemas de auditoría por pares, etc. Sin embargo, se ha insistido en que muchas organizaciones, donantes, ONG y otros usuarios, a menudo ignoran esas iniciativas y sus especificidades. Esto dificulta la toma de decisiones de usuarios potenciales y donantes. Los primeros, carecen de indicadores para elegir la iniciativa que mejor se adapta a sus necesidades y los segundos carecen de indicadores de la calidad organizacional, de gestión y financiera de la organización que desean financiar.

Las iniciativas de autorregulación incluyen códigos de conducta o códigos de ética (acuerdo de las partes, en general grupo de organizaciones en determinados valores y principios y prácticas correspondientes), autocertificación, certificación por pares o certificación voluntaria por una tercera parte independiente (por ejemplo el sistema de ONG Benchmarking, a nivel global). También son mecanismos de autorregulación los servicios de información sobre las organizaciones de la sociedad civil, tanto en formato impreso como servicios online.

El avance internacional ha sido seguido de forma muy tibia en Uruguay. Si bien los mecanismos de información reconocen varias ediciones de directorios de organizaciones de la sociedad civil (Guías de ONG y Confín Solidario), publicados en Uruguay por el ICD, mecanismos como códigos de conducta o certificación por pares han estado en la práctica ausentes, hasta hace muy poco tiempo.

Como ejemplo único y pionero en Uruguay, la Asociación Nacional de ONG Orientadas al Desarrollo (ANONG), una asociación civil sin fines de lucro de segundo nivel, fundada en 1992, y que engloba actualmente a 93 organizaciones no gubernamentales de Uruguay, promovió la adopción en 2007 de un Código de Conducta Ética de las organizaciones asociadas a ANONG, que brindara un marco de legitimidad y confianza a sus organizaciones. Después de un largo proceso de elaboración y consulta con las entidades asociadas, el Código fue aprobado en abril

de 2008. El Código consta de dos partes: una primera, donde se presentan los rasgos distintivos de las organizaciones de la asociación y los principios que las organizaciones se comprometen a cumplir; y una segunda, donde se detalla la información relativa a su aplicación y cumplimiento.

Las ONG socias de la ANONG se suscribirían voluntariamente al Código de Conducta Ética, pero es obligatorio estar de acuerdo con el mismo para poder continuar con la membresía en la ANONG o para los nuevos socios para afiliarse. Por otra parte, se estableció una Comisión de Seguimiento del Código, encargada de difundir el Código, promover su cumplimiento y asesorar a las ONG en su implementación. El Código incluye principios fundamentales, lineamientos operativos y pautas que pretenden servir de guía para la gestión y convertirse en un instrumento de fortaleza para las propias organizaciones. Está formado por un conjunto de normas mínimas sobre buenas prácticas que servirán para mejorar las relaciones entre los diferentes agentes sociales.

La elaboración de un Código de Conducta Ética ha sido un avance importante para ANONG y permitió a las organizaciones pensar más allá de su propia institución y vislumbrar cuáles son las posibilidades que se tiene como sector para generar legitimidad en la sociedad. La aprobación de este Código tuvo además muy buena repercusión entre los diferentes agentes sociales y permitió identificar cuáles son los principios mínimos voluntarios a cumplir por las OSC, sin que implique una intromisión externa de otro actor.

La discusión del Código de Conducta Ética fue un largo proceso para llegar al consenso, pero la fase de implementación ha sido muy lenta y por momentos se ha paralizado. La Comisión de Seguimiento no ha actuado y no ha aportado sustancia a la implementación del Código, y en la práctica tuvo muy pocas reuniones y ahora está inactiva desde hace más de un año. Por otra parte, la reconfirmación del Código desde las mismas organizaciones socias, ha sido de muy poco impacto. Si bien hubo acuerdo en los conceptos y valores incorporados en el texto, en la práctica ha sido extremadamente difícil implementar las medidas previstas en el Código.

#### ***4.2 Democracia interna en las organizaciones: el valor y la práctica***

La democracia interna en las organizaciones aparece como un valor enormemente respetado, a dar cuenta por la misión que muchas organizaciones proclaman perseguir, así como por una serie importante de manifestaciones públicas de las organizaciones (desde sus publicaciones, contenidos de su misión, apariciones en prensa, entre muchas otras).

Sin embargo, este aspecto parece tratarse de otro caso donde la distancia entre el valor y la práctica puede ser una brecha importante, o dicho de otra forma, donde la distancia entre el ser y deber ser se comprueba como muy extendida. Más allá de las propias convicciones de las organizaciones y sus representantes –relatan entrevistados para una reciente investigación<sup>9</sup>– en el mundo real predominan las relaciones verticales y las exigencias unilaterales y los principios que la mayoría considera correctos no se traducen necesariamente en prácticas sistemáticas y generalizadas.

---

<sup>9</sup> La investigación culminó en la publicación “Ver a Través: Poder, rendición de cuentas y sociedad civil”, ICD, CIVICUS, Fundación Kellogg, Montevideo, 2008

Es, pues, notable el contraste entre la importancia que se confiere, en el terreno de los principios, a la “horizontalidad”, la apertura y la transparencia –la “rendición de 360 grados” y algunas prácticas comprobadas, o casos de incongruencia por efecto de la mala aplicación o porque en la práctica los principios se desvirtúan, cuando en el discurso son generalmente juzgados correctos. Según la mencionada investigación y a juicio de un entrevistado “[...] es frecuente que los organismos colectivos de dirección –prolijamente previstos en los estatutos, muchas veces debido a que así lo establece la ley– sean (casi) inexistentes en la práctica, que no se reúnan o que sólo lo hagan para ratificar decisiones tomadas en otra parte, o que no cumplan con sus funciones, delegándolas en alguna persona específica”.

La implementación del Índice CIVICUS de la sociedad civil en Uruguay indica una relativa debilidad en lo que hace a la democracia interna de las organizaciones. El porcentaje de organizaciones cuya toma de decisiones se realiza en forma democrática, ya sea a través de una Comisión o Junta Directiva electa, por los socios o personal, o por un directivo elegido es de menos de la mitad de las organizaciones encuestadas (un poco más del 42%).

Nuevamente éste parece ser un aspecto de distancia entre el valor y la práctica, ya que el mismo Código de Conducta Ética de ANONG indica que las organizaciones firmante cuentan con “**mecanismos de gobierno interno democráticos**, en lo que se refiere a la elección o nombramiento de cargos directivos, establecidos en los estatutos institucionales.”

### ***4.3 Organizaciones de la sociedad civil: ¿Empleadores o empleados?***

Las organizaciones de la sociedad civil se han convertido en Uruguay en una fuente de trabajo para miles de personas. Muchas organizaciones cuentan exclusivamente con el concurso voluntario de personas que donan su tiempo sin remuneraciones salariales. Pero un grupo importante de organizaciones cuenta con personal remunerado, tanto técnico, profesional y de servicios, sea en carácter permanente, o sea mediante contratos a término (servicios, contratos de corto plazo, consultorías o contratos por resultados).

Si bien no hay cifras exactas de la cantidad de personas que emplea el sector de la sociedad civil en Uruguay, las estimaciones indican que son decenas de miles de personas. Según la publicación Confín Solidario del Instituto de Comunicación y Desarrollo, en el año 2000 solamente en unas 250 ONG trabajaban en forma voluntaria o rentada más de 11.000 de personas, con un porcentaje de más del 60% que eran mujeres. Dado que la definición de sociedad civil que promueve el Índice CIVICUS de la Sociedad Civil (y que adoptamos en estos estudios) abarca sindicatos, asociaciones profesionales, centros educativos y universidades privadas, entre otros grupos, es razonable estimar que el sector de la sociedad civil y sin fines de lucro puede estar actualmente empleando a varias decenas de miles de personas.

Esto ubica a las organizaciones de la sociedad civil como importantes empleadores, aunque seguramente no como un empleador típico, dado que su fin no es la intermediación entre el trabajo y el capital, generando lucro, sino que las organizaciones de la sociedad civil tienen en

general una misión social. Aún así, desde el punto de vista jurídico y legal, las organizaciones sociales se constituyen en reales empleadores.

La pregunta es cómo desarrollan las organizaciones de la sociedad civil esa función en los aspectos relacionados a los valores, por ejemplo en temas de igualdad de oportunidades, derechos laborales y participación sindical de sus propios miembros. Según los datos del Índice CIVICUS, el porcentaje de organizaciones que han escrito procedimientos relativos a la igualdad de oportunidades o igual remuneración por igual tarea para mujeres no llega al 50%. En segundo lugar, la sindicalización dentro de las organizaciones es relativamente baja: apenas una cuarta parte del total de los trabajadores de las organizaciones estaría sindicalizado. En cuanto a la capacitación sobre los derechos laborales de los trabajadores, el porcentaje de organizaciones que lo lleva a cabo no llega al 40% y este porcentaje desciende a un 27% al consultar si se ponen a disposición pública políticas sobre estándares laborales. Entre el 72,5% restante que no tiene a disposición políticas de estándares laborales, apenas un 21% ha pensado alguna vez en incorporarlo.

Si bien la sindicalización identificada en los datos anteriores aparece como muy baja, hay datos de la realidad que invitan a matizar este resultado. Por un lado existe un nivel alto de sindicalización entre los empleados de la enseñanza privada. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Enseñanza Privada (SINTEP) fue fundado en 1985 y al mismo adhieren miles de personas empleadas en colegios privados, incluso está afiliado a SINTEP un sindicato llamado ATONG, la Asociación de Trabajadores de ONG.

Por otro lado, y nuevamente en la línea de pensamiento que las cifras pueden indicar debilidades relativas, expertos en la materia afirman que la función empleadora de las organizaciones sociales se lleva adelante de forma muy profesional y basada en preceptos de justicia. Han sido por ejemplo prácticamente inexistentes los conflictos laborales o juicios presentados por funcionarios de ONG contra sus empleadores, salvo en alguna excepción, y los conflictos en el sector de la educación se han resuelto sin mayores problemas. Las negociaciones sobre montos salariales se adoptan a través de los llamados Consejos de Salarios<sup>10</sup>, en los que participan las ONG y las organizaciones de la sociedad civil, y un ámbito en el cual su trabajo ha tenido en muchos casos que partir desde cero, pues no existían antecedentes. *“Se ha actuado en los Consejos de Salarios, generando un grupo para la educación no formal, el grupo 16-07, donde se actúa conjuntamente con los Colegios Católicos ambos representando a la parte empleadora. Se han generado categorías que no existían y los salarios fijados son por encima del salario mínimo nacional, estableciendo categorías según diferentes funciones”* (Entrevista a Dr. Rodolfo Becerra, asesor laboral de la ANONG).

El mismo experto entiende que las ONG en general cumplen con sus obligaciones como empleadores, tanto con el Estado (cargas impositivas de distinto tipo), como con sus empleados

---

<sup>10</sup> Dentro de los métodos clásicos de fijación de salarios, Uruguay ha optado por los Consejos de Salarios, órganos de integración tripartita, que mediante el mecanismo del diálogo social, establecen salarios mínimos, categorías y otros beneficios. A partir de 2005 las negociaciones en los Consejos de Salarios quedaron establecidas con una veintena de grupos, y las organizaciones de la sociedad civil están asignadas en general al grupo 16 (servicios de enseñanza) o al grupo 20 (entidades gremiales, sociales y deportivas)

(cargas y beneficios sociales). La posibilidad de presentar un juicio por incumplimiento ante el Ministerio de Trabajo es real y relativamente rápida y los casos de juicios han sido muy pocos. Por otra parte, muchas ONG tienen contratos con el Estado (Intendencias, Ministerios) para brindar servicios de distinto tipo, y los organismos del Estado les exigen el cumplimiento de todas las obligaciones impositivas y laborales. Es en este ámbito precisamente donde se comprueba la otra cara de la moneda, o la función de empleado de las organizaciones frente a un patrón específico, el Estado.

Muchas organizaciones de la sociedad civil en Uruguay tienen convenios con distintos organismos del Estado. En rigor, el 60% de las organizaciones que se presentan en el repertorio de Confín Solidario en el año 2000 tenían algún tipo de convenio con organismos del Estado. Y se estima que actualmente en Uruguay, el Estado es la principal fuente de financiamiento de las organizaciones sociales, mediante convenios, asesorías o retribución por distinto tipo de servicios. Ello ubica a las organizaciones de la sociedad civil en una función de “empleadas” o contratadas por parte del Estado, con éste último como un empleador importante del sector social en Uruguay.

Las regulaciones laborales que los mencionados convenios implican han sido un elemento de discusión, y en ocasiones de tensión, en la relación de las organizaciones de la sociedad civil con el Estado. Muchas voces entienden que las regulaciones laborales en los convenios de la sociedad civil con el Estado deben ser revisadas, dado que en muchos casos los montos estipulados por el Estado no están acordes para poder cumplir con los propios requerimientos de cargas sociales y beneficios sociales que la legislación nacional determina.

Si bien la cooperación internacional debe ser vista como una forma de asociación, las ONG muchas veces firman contratos de donación que las ubica en posiciones especiales. Algunas agencias internacionales de cooperación tienden a exigir el cumplimiento estricto de la legislación vigente, cuando en realidad no siempre este requisito viene acompañado de la adjudicación de los recursos necesarios para poder cumplir con los mismos. La discusión con los donantes internacionales sobre sus propias políticas tiene directa relación, por otra parte, con la rendición de cuentas y transparencia de las organizaciones que reciben fondos.

Así, la doble función de empleador y de empleado que las organizaciones de la sociedad civil adquieren, es llevada adelante mediando una serie de desafíos en la relación con los distintos actores involucrados, sean los propios funcionarios de las organizaciones, sean quienes a su vez proporcionan los fondos para el trabajo y actividades de las organizaciones.

#### ***4.4 Transparencia y rendición de cuentas***

En Uruguay no existen casos de prácticas de corrupción en la sociedad civil, y la población en general tiene una buena imagen de las organizaciones sociales, según distintas mediciones de percepción realizadas en épocas recientes. Según su Informe Global de la Corrupción 2009, Uruguay se ubicó en el lugar 25 del IPC de Transparencia Internacional entre 180 países clasificados, con un puntaje de 6,7 compartiendo ese puesto con Chile, siendo ambos los mejor ubicados de América del Sur. Otro indicador de percepción es el Barómetro Global de la

Corrupción de Transparencia Internacional, que presenta conclusiones generales a partir de una encuesta que se realiza al público sobre su percepción de la corrupción. El Barómetro permite extraer conclusiones precisas sobre los sectores del Estado, los partidos o la sociedad donde, en opinión del público, existen problemas graves de corrupción.

En el último Barómetro en el que fue incluido Uruguay correspondiente a 2005, la sociedad percibía a los partidos políticos y a la Aduana como las instituciones más afectadas por la corrupción. En una escala de 1 (ningún problema) a 5 (un problema muy grave), esas instituciones recibieron una evaluación de 4. La Policía se ubicó muy cerca con 3,9. En el otro extremo, las ONG (2,2) y los medios de comunicación (2,8), aparecieron entre los sectores más confiables.

La imagen de confiabilidad que las organizaciones sociales en Uruguay parecen tener con el público en general no está exenta de exigencias, siendo la de mayor transparencia y rendición de cuentas una creciente demanda. Así, y como respuesta a los mayores niveles de requerimiento de sus distintos interlocutores, el Código de Conducta Ética de la ANONG explicita que las organizaciones socias se comprometen a *“hacer pública y tener los canales adecuados para el que lo solicite, la información sobre nuestras líneas de actuación, programas y objetivos, forma de obtención de los recursos, cantidad de recursos y destino de los mismos, así como también la composición de sus órganos de gobierno”*. Sin embargo, y a dos años de la aprobación del mencionado Código, no se ha avanzado aún en la práctica en la instalación de los canales adecuados para hacer pública la información y mejorar la rendición de cuentas pública de las organizaciones.

Los datos del Índice CIVICUS de la sociedad civil indican que el 54% de las organizaciones encuestadas manifiesta que pone a disposición pública la información financiera institucional, y entre estos últimos más del 60% manifiesta que están a disposición en la propia institución (tesorería, dirección,), mientras que solamente un 13,6% dice informar a través de sus páginas web y porcentajes menores publicaciones, boletines y otras vías.

Un reciente proyecto regional en el que participan organizaciones de Uruguay parece querer abordar la necesidad de acortar la brecha entre la adopción del valor de la transparencia y rendición de cuentas y la práctica del mismo. Así el pasado 15 de marzo, el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) junto con la Asociación Nacional de ONG convocaron a la primera reunión de trabajo en Uruguay del proyecto *“Fortalecimiento de prácticas de transparencia y rendición de cuentas de organizaciones de la sociedad civil en América Latina”*, que organizaciones de la sociedad civil en Argentina, Colombia, Ecuador y Uruguay están comenzando a implementar. El proyecto se propone fortalecer prácticas de transparencia y rendición de cuentas en organizaciones de la sociedad civil líderes de América Latina, procurando instaurar prácticas sistemáticas de autorregulación, a través de la transferencia y adopción de estándares voluntarios y comunes.

## 5. Conclusiones

De los temas analizados en los capítulos anteriores se pueden extraer algunas conclusiones y líneas de acciones que podrían colaborar a fortalecer la Práctica de Valores dentro de la sociedad civil.

- Las iniciativas de autorregulación si bien existen, son limitadas. Los avances en la materia han sido tímidos y a pesar de haber tenido gran respaldo y repercusión en su inicio, no han logrado sostenerse en el tiempo ni lograr que las organizaciones tomaran cabal conciencia de la importancia de incorporar esos lineamientos en su práctica cotidiana.
- Las organizaciones de la sociedad civil han sido defensoras y promotoras de la democracia y su accionar ha sido crucial cuando en el país la misma ha sido puesta en riesgo, sin embargo, a la interna de las organizaciones la situación tiene otros matices y se vislumbra una distancia entre el valor y la práctica.
- Existe una fuerte tensión entre las organizaciones como empleadoras, en tanto dependen de un empleador o patrón especial que es el Estado. Esto destaca específicamente en un núcleo importante de ONG que emplean mucho personal, pero que dependen de los convenios con el Estado. Las negociaciones en términos de salarios y condiciones de trabajo por lo tanto no están en manos de la propia organización, sino de las decisiones y lineamientos estatales.
- Sin bien los casos de corrupción dentro de la sociedad civil no son corrientes, las prácticas de transparencia y rendición de cuentas tampoco lo son y las exigencias desde sus interlocutores externos en este campo son mayores. Las OSC se enfrentan ante el desafío de buscar nuevos mecanismos de ser más transparentes y rendir cuentas de todas sus acciones, pero a su vez se les abre la oportunidad de legitimarse y generar más confianza entre los demás sectores de la sociedad y la ciudadanía en su conjunto.

## Bibliografía

ANONG. Uruguay. Código de Conducta Ética. Disponible en: [www.anong.org.uy](http://www.anong.org.uy)

ANONG y Alianza ONG (2009:). *La legitimidad de las asociaciones nacionales en República Dominicana y Uruguay. Situación actual y desafíos a futuro*. Trabajo presentado a AGNA/CIVICUS, setiembre de 2009

Banco Mundial Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay (2006): *Transparencia*.

Bonbright, David (2006): *Not learning from beneficiaries*, en *Alliance*, vol. 11, n°2

BOND / Keystone Accountability (2006): *A BOND Approach to Quality in NGOs: Putting Beneficiaries First*, BOND, Londres.

CEMEFI (2004): *Institucionalidad y Transparencia. Indicadores*. MC Editores, México DF.

Cruz A. y Pousadela, I (2008): *Ver a Través. Poder, rendición de cuentas y sociedad civil*. ICD, Montevideo.

Ciarnello, M., Barrios, M., y Moreira, B. (2006) *Una experiencia de Diálogo Social en el medio rural: la convocatoria al Consejo Tripartito Rural*. En Boletín Cinterfor, Montevideo, CINTERFOR.

Ebrahim, Alnoor (2003): *Making sense of Accountability: Conceptual Perspectives for Northern and Southern Nonprofits*, en *Nonprofit Management & Leadership*, vol.14, N° 2.

Ebrahim, Alnoor (2003): *Accountability In Practice: Mechanisms for NGOs*, en *World Development*, vol. 31, N° 5.

Ebrahim, Alnoor (2005): *Accountability Myopia: Losing Sight of Organizational Learning*, en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 34, N° 1.

Grupo de ONG internacionales (2006): *International Non Governmental Organisations Accountability Charter*, s/l.

Grupo de OSC de África (2003): *The Code of Ethics and Conduct for African Civil Society (Draft)*, s/l.

Independent Sector (2004): *Statement of Values and Code of Ethics for Nonprofit and Philanthropic Organizations*, s/l.

Interaction (2006): *PVO Standards*, Estados Unidos

Instituto de Comunicación y Desarrollo (2000): *Confín Solidario*. ICD, Montevideo.



Jagadananda y L. David Brown (2006): *Civil Society Legitimacy and Accountability: Issues and Challenges*, CIVICUS y Centro Hauser de la Universidad de Harvard, s/l

Naidoo, Kumi (2005): *Civil Society Accountability: Who Guards the Guardians?*, New York. Discurso de Kumi Naidoo, Secretario General de CIVICUS, en la ONU

Naidoo, Kumi (2005): *The End of Blind Faith? Civil Society and the Challenge of Accountability, Legitimacy and Transparency*, en *Accountability Forum*, no. 2

Lloyd, Robert (2005): *The Role of NGO Self-Regulation in Increasing Stakeholder Accountability*. One World Trust.

Semanario Búsqueda (2000). *Con 11 mil trabajadores a su servicio, las ONG manejan unos 40 millones de dólares al año y benefician a 600 mil personas*. Montevideo.

Transparency International (2005). *Barómetro Mundial de Corrupción*.

Villar Rodrigo (2001): *Ante quién rendir cuentas*. Seminario Filantropía, Fundación W.K. Kellogg, Guatemala

Warren, Shana and Robert Lloyd (2009): *CSO Self-regulation: The Global Picture*. One World Trust, London