

**Rendición de cuentas y
transparencia de las
organizaciones de la sociedad civil
en Iberoamérica**

Informe URUGUAY

**Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD)
Enero 2007**

Proyecto de investigación:

Rendición de cuentas y transparencia de las organizaciones de la sociedad civil en Iberoamérica

Institución ejecutora:

Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) de Uruguay

Directores de ICD:

Anabel Cruz y Fernando Barreiro

Dirección del proyecto:

Anabel Cruz

Investigadoras:

Lucía Pérez

Analía Bettoni

Investigador asociado:

Camilo López

Tabla de contenido

Agradecimientos	iv
Siglas utilizadas	v
Resumen ejecutivo	6
1. Introducción.....	8
Uruguay en la coyuntura actual	8
Economía y sociedad	8
Un escenario de cambios políticos	9
La relevancia de la rendición de cuentas	9
Objetivos del estudio	11
2. Enfoque y metodología	12
Marco conceptual.....	12
Metodología.....	13
3. Hallazgos y análisis	17
a. Rendición de cuentas: conceptos e implicancias	17
b. Legitimidad e imagen de las OSC	20
c. Las múltiples audiencias de la rendición de cuentas	22
d. Mecanismos actuales de la rendición de cuentas.....	26
e. Marco legal, fiscal	32
f. Obstáculos al desarrollo de sistemas de rendición de cuentas.....	36
g. Buenas prácticas	40
h. Lecciones aprendidas	42
4. Pasos a seguir.....	44
Referencias bibliográficas	46
Anexo I A Lista de entrevistados.....	47
Anexo I B Códigos utilizados	49
Anexo II Pautas para entrevistas.....	50
Anexo III Monitoreo de medios	57
Anexo IV Bibliografía comentada	63
Anexo V Estudio de caso.....	71

Cuadros y figuras

Figura 1. ¿Hacia quiénes están dirigidas las rendiciones de cuentas de su organización?	26
Figura 2. ¿Implementan alguno de los siguientes mecanismos?	30
Figura 3. Temáticas abordadas en las notas de prensa analizadas.....	33
Cuadro 1. Mecanismos de difusión pública de información financiera	31

Agradecimientos

El proyecto regional “Rendición de cuentas y transparencia de las organizaciones de la sociedad civil en Iberoamérica”, que comenzó a ejecutarse en junio de 2006 y tendrá dos años de duración, es posible gracias al interés y la activa participación de organizaciones de la sociedad civil (OSC) de diez países iberoamericanos: Agodi de Argentina, Rits-NASP (UFRJ) de Brasil, CRS y Fundación Jubileo de Bolivia, Fundación Soles de Chile, Fundación Acceso de Costa Rica, Observatorio del Tercer Sector (OTS) de España, Ceprodhec de Honduras, Sumando de Paraguay, Alianza ONG de República Dominicana y el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) de Uruguay, quien está a cargo de su coordinación. El proyecto se lleva adelante gracias al generoso aporte de la Fundación W.K.Kellogg, así como a los apoyos recibidos de Catholic Relief Service en el caso de Bolivia y de la Agencia Catalana de Cooperación Internacional en el caso de Cataluña.

El equipo de trabajo de ICD agradece el apoyo y la colaboración desinteresada de decenas de personas y organizaciones de la sociedad civil, del sector empresarial, del Gobierno y de organismos internacionales con sede en Uruguay, quienes en forma abierta y generosa brindaron su tiempo, sus conocimientos y su experiencia, para hacer posible la realización de este diagnóstico.

Asimismo, deseamos agradecer al Banco Mundial y a la Embajada de Nueva Zelandia por el apoyo brindado a la realización de un estudio de caso sobre las organizaciones socias de la Asociación Nacional de ONG (ANONG), cuyos hallazgos se incorporan a este estudio. Agradecemos especialmente a ANONG y a todas sus organizaciones asociadas por la buena acogida y respuesta al proyecto.

Siglas utilizadas

ANONG	Asociación Nacional de ONG
CIVICUS	Alianza Internacional para la Participación Ciudadana
ONG	Organizaciones no gubernamentales
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MEC	Ministerio de Educación y Cultura

Resumen ejecutivo

El presente informe es el resultado de una investigación realizada entre junio y diciembre del 2006 en el marco del proyecto “Rendición de cuentas y transparencia de las organizaciones de la sociedad civil en Iberoamérica”.

Dicho proyecto, cuyo objetivo general es contribuir al fortalecimiento de las OSC iberoamericanas ofreciéndoles alternativas de rendición de cuentas y transparencia, cuenta actualmente con la participación de organizaciones de la sociedad civil de diez países (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Costa Rica, España, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Uruguay), las cuales han realizado un diagnóstico de la situación y las perspectivas en sus respectivos países, aportando insumos hacia la concreción de un estudio comparativo.

Este proyecto, que comenzó como una iniciativa liderada por el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) para la región latinoamericana, despertó el interés de otras organizaciones que terminaron incorporándose a su ejecución y trasmutó rápidamente hacia un proyecto internacional, que abarca a la comunidad iberoamericana luego de la incorporación de España.

El apoyo sustancial para su desarrollo fue proporcionado por la Fundación W.K.Kellogg, pero contó además con la invaluable ayuda del Programa de Pequeñas Donaciones del Banco Mundial y de la Embajada de Nueva Zelanda en el caso de Uruguay, de Catholic Relief Service en el caso de Bolivia, y de la Agencia Catalana de Cooperación Internacional para hacer posible la participación de Cataluña en esta iniciativa.

Este documento da cuenta del estado del arte de la rendición de cuentas o *accountability* de las OSC en Uruguay. Se propone conocer los mecanismos existentes, cómo perciben las OSC su rendición de cuentas, cómo la perciben los beneficiarios y los *stakeholders*, así como también cuáles son los indicadores más utilizados.

En Uruguay está apareciendo de manera aún incipiente pero firme, el reconocimiento de la necesidad e importancia de incorporar como un valor fundamental la cultura de la rendición de cuentas y la transparencia en todos los actores sociales, públicos y privados. Este interés contrasta con la falta de maduración que aún presentan estas ideas en el campo de las organizaciones de la sociedad civil, observándose la ausencia de desarrollos conceptuales sólidos y de prácticas innovadoras y consensuadas.

Sin embargo, todas las organizaciones que desarrollan con sistematicidad rendiciones de cuentas, no dejan de resaltar los impactos y beneficios para su institución devenidos de estas prácticas, las cuales son consideradas como grandes procesos de aprendizaje institucional que mejoran el desempeño y la eficacia de las intervenciones que éstas desarrollan. Paralelamente, las organizaciones encuentran fortalecida su legitimidad y credibilidad, capital intangible pero central en este tipo de instituciones.

Las organizaciones se ven enfrentadas a una serie de obstáculos cuando se proponen adquirir e implementar prácticas de rendición de cuentas y transparencia en su gestión de forma sistematizada.

Entre ellos se encuentran obstáculos culturales, originados en el hecho de que en la sociedad uruguaya impera una fuerte mentalidad “secretista”; dificultades de las organizaciones más pequeñas que no cuentan con sistemas contables y administrativos adecuados ni con los conocimientos y las herramientas necesarios para realizar un análisis de sus prácticas; la falta 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; y la constatación de que el marco legal vigente se presenta apenas como un contralor formal, bastante débil y burocratizado, que no promueve la rendición de cuentas.

Entre las conclusiones preliminares de este estudio, se puede afirmar que surge como una necesidad primordial iniciar un proceso de capacitación de las organizaciones, que les permita no sólo conocer sistemas alternativos y manejos accesibles que promuevan en su seno prácticas de rendición y transparencia, sino que también comience a visualizarse la importancia de sistematizar estas prácticas, como modo de ganar legitimidad y credibilidad social y fundamentalmente como instrumento de aprendizaje y fortalecimiento institucional.

Muchas veces, los procedimientos adecuados para este tipo de prácticas de transparencia suelen aparecer como engorrosos y complejos y en algunos casos, onerosos para su ejecución, lo cual desestimulan su incorporación. Es por ello que este estudio concluye de que se hace necesario el diseño de sistemas de información accesibles y flexibles que posibiliten procesos de rendición ajustados a los diferentes perfiles y dimensiones de las OSC existentes.

En Uruguay, los mecanismos más utilizados son los tradicionales: informes anuales o por proyecto y balances contables, pero se detectaron pocas iniciativas de evaluación y retroalimentación entre las organizaciones y los diversos actores relevantes, entre ellos los beneficiarios. Esto hace necesario que se generen impulsos de fortalecimiento institucional y acciones coordinadas que se orienten a la búsqueda de mecanismos comunes y generalizados de rendición de cuentas entre las OSC.

En síntesis, en el balance final, la fuerte aunque incipiente sensibilización respecto de la importancia de universalizar esas prácticas por parte todos los actores sociales consultados, robusteciéndolas y enraizándolas como un componente más de la gestión institucional, está marcando un camino que si bien recién comienza, lo hace dando pasos seguros y firmes orientados a este fin.

1. Introducción

Este documento presenta los hallazgos de la investigación realizada en Uruguay en el marco del proyecto “Rendición de cuentas y transparencia de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina”. Este proyecto de alcance iberoamericano, tiene como objetivo general contribuir al fortalecimiento de las OSC en América Latina y España, ofreciéndoles alternativas de rendición de cuentas y transparencia. Cada uno de los diez países que participa en el proyecto (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Costa Rica, España, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Uruguay) realiza en forma paralela un diagnóstico de la situación y las perspectivas en su país, que contribuirán a la posterior realización de un estudio comparativo.

Uruguay en la coyuntura actual

La población total de Uruguay es de 3.314.466 personas, de las cuales un 52% son mujeres y un 48% hombres, concentrándose el 91,78% de la población total en los centros urbanos. Montevideo, capital del país, tiene una población de 1.325.968 personas.

La tasa anual de crecimiento demográfico para todo el país en 2005 fue de 0,6%. Según la distribución por edad, las personas mayores de 65 años constituyen el 13,4% de la población y la población de más de 80 años representa el 3,2% del total de la población. En efecto, el envejecimiento de la población es una característica demográfica y la pirámide poblacional insinúa una forma de huso. Dicho envejecimiento viene siendo acompañado por una disminución de la natalidad. La población mayor creció a una tasa anual media de 8,5 por 1.000 mientras que el resto de los grupos etáreos lo hizo a una tasa de 2,4 por 1.000.

Economía y sociedad

Uruguay tiene un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0,838 y ocupa el lugar 46 en el mundo. En el período 2000-2004 la economía atravesó un ciclo recesivo y en 2002 se vivió una difícil crisis económica, con caída del empleo real y consecuencias serias en el sistema financiero.

En 2003, el crecimiento del PBI fue de 2,5%, en 2004 fue de 12,3%, y en 2005 la tasa de crecimiento del PBI alcanzó el 6,6%. El crecimiento estimado para el año 2006 es de un 5%. Por otra parte, la estimación de la tasa de empleo para el total del país se ubica entre julio-setiembre de 2006 en 54,3% de la población, mientras que el desempleo afecta al 10,7%. El Índice Gini sin valor locativo para áreas urbanas y rurales es de 0,445, y el PBI per cápita es de 4.107 dólares americanos.

La tasa de desempleo fue de 12,6% en 2000, ascendió a 16,9% en 2002 y se ubicó en 12,2% en 2005. La caída del PBI, el aumento de la tasa de desempleo y el endeudamiento en dólares de la población urbana y rural, han generado la agudización de la situación de pobreza del país. El 15,3% de la población vivía bajo la línea de pobreza en 1999, cifra que ascendió en 2004 a 32,1%, con una fuerte concentración en la población infantil (56,5% de los niños y niñas entre 0 y 5 años vivían bajo la línea de pobreza en 2004).

En términos educativos, si bien la tasa de analfabetismo es muy baja (3%), solamente el 60% de los niños que ingresan a la escuela alcanza a culminar el ciclo medio, registrándose un alto índice de repetición y deserción escolar. La crisis económica también ha agudizado la emigración internacional, especialmente de personas jóvenes. En el período 1996-2004 emigraron 122.000 personas, lo que en cifras representa la quinta parte del número promedio de nacimientos totales anuales.

El embarazo adolescente muestra claras diferencias según el nivel socioeconómico de la madre. En Montevideo (donde nacen aproximadamente el 38% de las personas), 4,8% de las madres de clase socioeconómica alta tienen su primer hijo antes de los 18 años, mientras que lo mismo ocurre con el 30,7% de las madres del nivel socioeconómico bajo. La tasa bruta de natalidad es de 15,1 nacidos vivos por 1.000 habitantes en 2004, lo que representa un descenso con respecto a años anteriores.

Un escenario de cambios políticos

La forma de gobierno es democrática representativa, con elección de autoridades cada cinco años. Uruguay está dividido administrativamente en 19 departamentos, gobernados por una Junta Departamental (31 miembros) y un Intendente. El Gobierno nacional está compuesto por el Poder Ejecutivo, integrado por el Presidente y 13 Ministros; el Poder Legislativo, que tiene dos cámaras, la de Senadores y la de Diputados; y el Poder Judicial, compuesto por la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales y Juzgados. Las elecciones nacionales de octubre de 2004 dieron la victoria a una coalición de izquierda por primera vez en la historia del país, y el nuevo gobierno asumió el 1º de marzo de 2005.

El sistema político uruguayo es uno de los más estables de América Latina. En términos comparativos, la democracia uruguaya ha sido una de las más duraderas de la Región, aunque registró quiebres como el período dictatorial que se prolongó entre 1973 y 1985.

La nueva administración está desarrollando una política activa en el tema de los derechos humanos a través de la búsqueda de la resolución de casos de secuestro, desaparición y asesinato de prisioneros políticos durante la dictadura militar. En el área social y laboral ha retomado el diálogo tripartito entre trabajadores, patrones y representantes estatales en lo que atañe a salarios y condiciones laborales. Por otra parte, el gobierno se ha abocado a intentar reconstruir el régimen de bienestar, por ejemplo a través de proyectos de reforma del sistema tributario y del sistema de salud. También ha puesto en marcha un plan de atención a la emergencia social para atender de forma focal a los sectores más vulnerables.

La relevancia de la rendición de cuentas

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han jugado un rol crucial en la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability*) en el ámbito de los gobiernos y del sector privado, con resultados muy positivos. Son muchos los ejemplos y procesos que en América Latina y el Caribe fundamentan esta afirmación. En distintos países y a nivel regional, en las últimas décadas se ha demostrado la capacidad de las OSC para influenciar la respuesta de los gobiernos ante situaciones de emergencia, ante actos de corrupción, para la entrega de servicios sociales, entre otros aspectos, empleando diversos mecanismos de participación en las políticas públicas.

Distintos factores fomentan y desafían la legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil en nuestra Región y dichos factores han ido cambiando con el correr del tiempo. Hace 30 años la legitimidad de la sociedad civil 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 de la Región. Sin embargo, 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 otorgado mayor relevancia a la necesidad de fortalecer su legitimidad. A pesar de tratarse de casos aislados, algunos escándalos de corrupción, por ejemplo, han debilitado las bases de la legitimidad de la sociedad civil y han aumentado los reclamos dirigidos hacia sus organizaciones. Esta necesidad de legitimarse es aún más necesaria cuando las organizaciones manejan fondos públicos y ejecutan políticas públicas.

En Uruguay y en el resto de América Latina, las OSC han hecho conciencia real de estas demandas y muchas organizaciones han empezado a buscar mecanismos, herramientas y estándares para complementar sus esfuerzos de avance en su propia rendición de cuentas. La ausencia de principios y prácticas consensuadas es un importante obstáculo y muchas veces las OSC actúan desvinculadas de sus *stakeholders* en la discusión de este tema. Por ello mismo, se oyen a menudo preconceptos, no hay verdadera coordinación de esfuerzos y los que existen están dispersos y fragmentados.

En Uruguay, según los estudios realizados en el marco del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil que ICD implementó entre 2004 y 2005, la transparencia como valor dentro de la sociedad civil es fuerte y los casos de comportamientos corruptos son casi inexistentes. Sin embargo, se encontró que sólo una pequeña minoría de las OSC rinde cuentas públicamente y, por lo general, esta rendición 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 impacto de la sociedad civil uruguaya, ya que en el caso de las empresas iniciativas de este tipo son prácticamente inexistentes. (ICD 2006: 57-59).

Se constata que no existe un desarrollo práctico ni conceptual del tema y que hay ausencia de principios y prácticas consensuadas, pero la preocupación por la transparencia y la rendición de cuentas ha ingresado en las prioridades de la agenda de discusión de las OSC, del Estado y de los organismos internacionales. Es importante mencionar que en el último período se han planteado por parte de diversos actores gubernamentales y políticos, fundamentalmente a través de los medios de comunicación, ciertas desconfianzas sobre el rol que juegan las OSC, sobre su manejo de fondos públicos y sobre la eventual primacía de intereses privados sobre los intereses públicos. Esto hace imperioso comenzar a avanzar en acciones que tiendan a fortalecer a la sociedad civil organizada en su transparencia y rendición de cuentas, a efectos de obtener una mayor legitimidad y credibilidad de sus acciones.

Entre las OSC hay interés en el tema, como lo demuestran los sondeos realizados por ICD así como también por la inclusión de la transparencia y la rendición de cuentas como un área central del plan de trabajo anual de la Asociación Nacional de ONG (ANONG), junto con la creación de una Comisión de Transparencia, Ética y Calidad. El tema de la certificación de calidad de los servicios de las OSC aparece como una

aspiración desde algunos sectores de Gobierno y se está trabajando también en el marco de un nuevo proyecto de ley de organizaciones sociales que está desarrollando el Espacio de Estudios Normativos del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

Esta situación requiere, por lo 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 también para identificar aquellos mecanismos de rendición de cuentas que sean más adecuados para las organizaciones de Uruguay, promoviendo su incorporación y capacitándose para su implementación.

Las herramientas que se pueden implementar son múltiples y con crecientes grados de complejidad, desde simples informes narrativos y financieros hasta complejos sistemas de certificación. Pero estas herramientas no deben ser impuestas por otros actores, sino que deben surgir de la propia sociedad civil. La rendición de cuentas o *accountability* debería ser entendida como la acción por la cual las OSC comunican abiertamente lo que ellas realizan, sus logros, su impacto, sus proyectos y todas las enseñanzas que de esos procesos se extraen.

Objetivos del estudio

El proyecto “Rendición de cuentas y transparencia de las organizaciones de la sociedad en América Latina” tiene como objetivo general **contribuir al fortalecimiento de las OSC, ofreciéndoles alternativas de rendición de cuentas y transparencia.**

Sus líneas estratégicas proponen la realización de estudios y diagnósticos (nacionales y comparativo); intercambio de información por distintos mecanismos (foros, seminario internacional); cooperación con distintos actores; generación de propuestas y promoción de las mismas. Los resultados de este proyecto tienen entre sus beneficiarios a las OSC de los países que participan en el proyecto, los distintos actores involucrados (*stakeholders*) de la sociedad civil en cada país, los donantes internacionales, las comunidades de base y los beneficiarios del trabajo de las OSC y, en forma indirecta, a las sociedades de cada país dado que la mayor transparencia y responsabilidad de las OSC fortalecen la democracia y el desarrollo.

Este primer estudio sobre la situación actual de la rendición de cuentas de las OSC en Uruguay se propone conocer qué mecanismos existen, cómo perciben las OSC su rendición de cuentas, cómo la perciben los beneficiarios y los *stakeholders*, cuáles son los indicadores usados.

Este documento presenta en el primer capítulo una breve introducción del proyecto y el contexto nacional, en el segundo capítulo realiza una revisión de los métodos utilizados a lo largo de la investigación, en el tercer capítulo da cuenta de forma pormenorizada de los resultados obtenidos, y en el último capítulo presenta algunas recomendaciones o pasos a seguir.

2. Enfoque y metodología

El objetivo general de este estudio es brindar un panorama sobre la situación actual de la rendición de cuentas o *accountability* de las OSC en Uruguay. Sus objetivos específicos son conocer qué mecanismos existen, cómo perciben las OSC sus rendiciones de cuentas, cómo las perciben los beneficiarios y los *stakeholders*, cuáles son los indicadores usados.

Marco conceptual

Como punto de partida se debe mencionar que el concepto de sociedad civil que se maneja para esta investigación la concibe “*como el espacio fuera de la familia, el Estado y el mercado, donde las personas se asocian voluntariamente sobre la base de intereses y necesidades comunes*”¹. Esta definición amplía el enfoque tradicional que incluye sólo las OSC formales e institucionalizadas, contemplando también coaliciones y grupos informales. Es así que encontramos dentro de este sector un amplio espectro de organizaciones: sindicatos, organizaciones religiosas, de cabildeo, de servicio, de educación e investigación, organizaciones de mujeres, asociaciones juveniles, organizaciones de consumidores, organizaciones comunitarias, organizaciones profesionales, culturales y recreativas, fundaciones donantes, redes y federaciones, entre otras.

La sociedad civil se caracteriza por su diversidad y heterogeneidad. Según los estudios realizados en el marco del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil en Uruguay: “*Los perfiles de la sociedad civil, su accionar, sus relaciones e impacto, han cambiado de manera importante en los últimos años, junto con el contexto exterior. Las organizaciones no solamente han mutado en forma y de contenido, sino que también la participación ciudadana se ha transformado. Al tiempo que nuevos actores han pasado a engrosar la sociedad civil, las organizaciones buscan permanentemente otros caminos para expresar sus intereses, potencialidades, posibles contribuciones y capacidades de articulación*”. (ICD 2006: 10). Es así que conviven en la sociedad civil las instituciones más tradicionales como sindicatos, organizaciones profesionales y de las iglesias, y nuevos actores que han emergido, como los ciudadanos que se organizan para elevar su calidad de vida o defender sus derechos, o que buscan soluciones conjuntas frente a situaciones de crisis.

En las últimas décadas las OSC han cobrado relevancia en la arena pública, con un papel cada vez más protagónico en el fortalecimiento de la democracia y la ejecución de las políticas públicas. En los últimos años frente a este nuevo escenario, los organismos internacionales y los Estados “*(...) han construido un lenguaje sorprendentemente común que parecería apuntar a un mismo horizonte programático, el cual se funda en el uso de conceptos de participación ciudadana, sociedad civil, capital social, entre otros. El más reciente de esos conceptos es el de rendición de cuentas, también referido como auditoría ciudadana, (...) y accountability*”. (Isunza y Olvera 2006:8).

¹ Definición elaborada por CIVICUS (www.civicus.org) en el marco del proyecto “Índice de la Sociedad Civil” (2003).

Cada vez más se reconoce la importancia de la rendición de cuentas como elemento sustantivo y esencial en la modernización de las estructuras estatales, la ampliación de la esfera pública, la profundización y extensión de derechos a más ciudadanos. Incluso puede afirmarse que el fundamento último de la rendición de cuentas es ampliar los derechos de los ciudadanos y la posibilidad efectiva de ejercerlos.

El universo diverso y complejo de organizaciones de la sociedad civil tiene entre sus desafíos generar sistemas de confianza, de credibilidad y de legitimidad para poder cumplir con sus objetivos. La rendición de cuentas y la transparencia son algunos de los factores más importantes para generar esa legitimidad. Hay tres grandes aspectos que explican la necesidad del debate sobre la rendición de cuentas de las OSC: “(...) *el crecimiento acelerado de estas organizaciones, el ingreso de mayores recursos a ellas y el desempeño de un papel más importante por las mismas en la conformación de políticas públicas*”. (Jordan 2006: 347).

En la creciente y relativamente reciente literatura sobre el tema, así como en el debate actual, 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 desarrollarse y cuáles son los resultados o impactos que estas acciones pueden tener sobre las propias organizaciones y sobre la sociedad en su conjunto.

Tomando en cuenta estos aspectos, en esta investigación se parte de una definición de la rendición de cuentas en un sentido amplio, donde se contemplan todos los aspectos mencionados, las acciones tendientes a transparentar las formas de trabajo, el manejo financiero de las organizaciones, los procesos, los resultados e impactos de sus proyectos, así como también las enseñanzas que se extraen de esos procesos. Un buen sistema de rendición de cuentas debería reparar por lo menos en los siguientes niveles: la rendición “hacia arriba”, hacia donantes, y en relación a las regulaciones y la normativa oficial; la rendición “hacia los propios pares”, es decir, hacia el interior de la institución, hacia sus socios, equipos de trabajo y organizaciones pares, y la rendición “hacia abajo”, que es la que se orienta a los beneficiarios y al público en general.

Metodología

Para poder brindar una panorámica válida y completo de la situación actual de la rendición de cuentas y transparencia de las OSC, se deben incluir una variedad de perspectivas y datos, opiniones de interesados directos y datos objetivos de la realidad local y nacional. En consecuencia, el enfoque metodológico del estudio es de corte cualitativo, si bien en el trabajo de campo se combinaron técnicas cualitativas y cuantitativas. La metodología incluyó la participación de diversidad de actores de la sociedad civil organizada, de los *stakeholders* y de los beneficiarios. De esta forma se pudieron captar las diversas conceptualizaciones y paradigmas que orientan las acciones. Este tipo de enfoque fue expresamente seleccionado pues permite ver los acontecimientos, acciones, normas, valores, etc., desde la perspectiva del sujeto que está siendo consultado.

Como guía para el desarrollo de la investigación, se definieron las siguientes dimensiones de análisis:

- Conceptualización y objetivos de la rendición de cuentas

- Mecanismos actuales de la rendición de cuentas
- Audiencias
- Beneficios para las OSC
- Factores obstaculizadores
- Elementos promotores
- Legitimidad y credibilidad de las OSC
- Rol y función de otros actores
- Marco legal
- Posibles mecanismos a implementar

La utilización de distintas técnicas de recolección de información es una estrategia esencial para generar datos e informaciones certeras y útiles, e igualmente para incorporar la diversidad de organizaciones que componen la sociedad civil, así como a otros actores directamente relacionados.

Las técnicas de recolección de datos que se utilizaron fueron:

- entrevistas semiestructuradas
- monitoreo de medios
- revisión de fuentes documentales
- estudio de caso

• *Entrevistas*

Entre agosto y noviembre de 2006, se realizaron 30 entrevistas a informantes calificados de las OSC, organismos del Gobierno nacional y de las administraciones departamentales, donantes, parlamentarios, representantes del sector empresarial y académicos (ver lista de entrevistados en anexo 1). Se confeccionó una muestra intencional, donde además de estar representados todos los sectores, se logró establecer un balance entre los mismos.

Los sectores representados en la muestra y su peso relativo en la misma son:

- *Organizaciones de la sociedad civil:* organizaciones de segundo nivel, sindicatos, cooperativas, fundaciones, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales. Las organizaciones cubren diversas áreas de actividad en cuanto a los temas y su abordaje, así como también a su cobertura geográfica. Este sector constituyó el 43% del total de las entrevistas -muestra- realizadas en este trabajo.
- *Fundaciones o agencias donantes:* se incluyen agencias de cooperación internacional u organismos multilaterales que actúan en el país (13,5% del total de entrevistas).
- *Agencias gubernamentales:* organismos de Gobierno nacional o local que tienen convenios con organizaciones de la sociedad civil o que tienen competencia en el tema de la rendición de cuentas de las OSC (regulación y marco legal). (20% de la muestra).
- *Partidos políticos:* se incluye un representante de cada partido político que cuente con representación parlamentaria (13,5% de la muestra).
- *Sector empresarial:* empresas o corporaciones que desarrollan acciones de Responsabilidad Social Empresarial (7% de la muestra).
- *Sector académico:* se seleccionó una investigadora de reconocida y relevada trayectoria en la materia (3% de la muestra).

En cuanto a los *beneficiarios*, se resolvió durante el desarrollo de la investigación abordar el tema desde dos perspectivas. Por un lado, desde la visión de las propias OSC como beneficiarias (socias) de organizaciones de segundo grado y, por otro, analizando el propio discurso de las organizaciones respecto a su relación con su población objetivo y la evidencia que las mismas pudieran dar o rastrearse en los datos e información que hacen pública.

Para las entrevistas se confeccionaron seis pautas o guías, una por cada uno de los sectores a entrevistar (ver anexo 2). Las entrevistas fueron grabadas para facilitar el flujo de la conversación y aprovechar al máximo la información recogida, bajo el enunciado de confidencialidad para garantizar el anonimato del entrevistado

- ***Monitoreo de medios***

El monitoreo de los medios de comunicación se realizó en el período comprendido entre el 16 de agosto y el 16 de octubre de 2006. Se confeccionó una muestra representativa de medios de alcance nacional, priorizando los de mayor tiraje o audiencia. Como resultado se obtuvo un grupo de cinco medios de comunicación, que comprenden la prensa y la radio: diario El País, diario El Observador, semanario Búsqueda, diario La Diaria y radio AM El Espectador. Los diarios y semanarios se monitorearon en su totalidad, incluyendo sus suplementos. Para la radio se eligió uno de sus programas informativos centrales de análisis de actualidad. El informe del monitoreo de medios se incluye completo en el anexo 3.

- ***Revisión de fuentes documentales***

Se realizó una revisión exhaustiva de la bibliografía nacional e internacional relativa a la rendición de cuentas, así como materiales producidos por las OSC o literatura gris no publicada. Al final del informe se incluye un listado de la bibliografía relevante.

A su vez, se realizó un escrutinio detallado de más de 60 sitios Web de OSC, organismos estatales y organismos internacionales, en la búsqueda de evidencia sobre los mecanismos y formas de rendición de cuentas de las entidades y el grado de desarrollo de los mismos.

- ***Estudio de caso***

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 un estudio de caso de las organizaciones miembro de la Asociación Nacional de ONG (ANONG). A través de una encuesta a todos sus integrantes realizada entre junio y setiembre de 2006 y de entrevistas a referentes de dichas organizaciones, se elaboró un diagnóstico donde se presenta cuál es la percepción e importancia que se le asigna a la temática por parte de las OSC, los mecanismos más utilizados, sus audiencias, los obstáculos que se vislumbran, así como las posibilidades que se abren a futuro.

Por último, es importante mencionar que los hallazgos y las conclusiones preliminares a las que se llegó con la información relevada, fueron presentados y puestos a consideración de las OSC y los *stakeholders* en el taller “Transparencia y rendición de cuentas al interior de la sociedad civil” realizado el 27 de noviembre en Montevideo. Los comentarios y aportes de los participantes en dicho encuentro son también insumos que se incluyen en este documento.

3. Hallazgos y análisis

a. Rendición de cuentas: conceptos e implicancias

Se ha observado que en el colectivo de entrevistados, existe una suerte de consenso respecto a la esencia, el significado y la implicancia del concepto de rendición de cuentas y transparencia.

Básicamente podría decirse que en Uruguay hay un acuerdo implícito en considerar la rendición y transparencia como el gerenciamiento de los recursos, de la información de los resultados, de la gestión y los impactos, es decir, como una herramienta para una administración eficiente.

Se detectó a su vez, la existencia de un anuencia respecto a la definición de estos dos conceptos. Se seleccionó una de las tantas definiciones recogidas durante el desarrollo de las entrevistas, pues engloba los conceptos fundamentales resaltados por todos los entrevistados: *“Rendición de cuentas es poder dar cuenta de. Es dar a conocer y hacer público los resultados alcanzados y hacerse cargo de ellos, de la gestión, del proceso y responder por ello. La transparencia es dejar ver cómo se manejaron esos recursos, es un criterio que se va vehiculizando a través de la rendición de cuentas”*. **G 6**

Estos dos conceptos implican, al decir de uno de los entrevistados, *“una voluntad, un objetivo y un procedimiento. La voluntad institucional de dar cuenta de las cosas que se hacen y de cómo se hacen, un objetivo que tiene que ver con el sentido de por qué se rinde cuentas y se es transparente, y un procedimiento en el sentido de que esas dos cosas anteriores no existen si no hay una forma de hacerlas”*. **OSC 3**

Transparencia y rendición tienen que ver con el concepto de democracia, e implican cotejar lo proyectado por una organización cualquiera sea su naturaleza, con la realidad, con los resultados a los que se ha llegado. Los sectores relacionados al ámbito gremial afirman que en sus organizaciones estos conceptos son referentes y cotidianos: *“Lo que entendemos por rendición de cuentas es una tarea, una practica casi constante que debemos hacer los militantes sindicales sobre los objetivos que nos marcamos y después devolverle a los trabajadores que hicimos por ellos”*. **OSN 2**

¿Qué debe contemplar la rendición de cuentas? Los entrevistados afirman que depende de cada institución y que no debería haber un modelo único, tomando en cuenta la heterogeneidad y la diversidad existente entre las OSC en Uruguay. Se resalta, por esa misma razón, la importancia de generar algún mecanismo de estandarización de la certificación de calidad de las instituciones donde se respete la diversidad de este universo de organizaciones. Igualmente, se encontraron una serie de líneas orientadoras que pueden resumir de modo muy esquemático cuáles son los componentes fundamentales de una rendición de cuentas por parte de una OSC:

1- En lo relacionado a la gestión financiera

- Fuentes y origen de los recursos
- Gestión y gerenciamiento: administración, salarios, insumos, gastos fijos
- Ejecución: gastos de ejecución
- Recursos económicos que se aplican directamente a los beneficiarios.

2- En lo referente a los aspectos cualitativos de la ejecución

- Aspectos metodológicos de interés
- Resultados de la gestión, objetivos cumplidos, logros y dificultades
- Aprendizajes
- Balance entre calidad de la gestión, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos.
- No sólo la cobertura o el alcance de las intervenciones sino también la modalidad de trabajo, los resultados y la calidad del servicio
- Resultados obtenidos con indicadores medibles y claros
- Incluir otros aspectos del impacto de la intervención, por ejemplo, impactos ambientales, equidad de género, etc.

Se les consultó a los diversos sectores de la sociedad que fueron incluidos en este estudio si *las organizaciones de la sociedad civil deben rendir cuentas y por qué*. A excepción de un solo caso, el resto de los entrevistados afirmó con énfasis la necesidad de que las OSC rindan cuentas al resto de la sociedad. Respecto al porqué, se obtuvo una diversidad de posturas. Es interesante señalar, que las diferencias se dan en función de la pertenencia del entrevistado a uno u otro sector social, dentro de los cuales a su vez, se halló un importante consenso.

Las organizaciones de la sociedad civil, resaltan que la importancia de promover la rendición en este universo está vinculada a la función social que las organizaciones desempeñan y que trae consigo un estilo de actuar o proceder: *“Es una cuestión de orden digamos, hay que rendir cuentas porque de alguna manera en la actitud que tengamos en la rendición de cuentas, también habla del nivel de ética, del nivel de compromiso que tenemos con la tarea”*. **OSN 3**

Por otro lado, y en consecuencia con lo recién expuesto, el hecho de que se universalicen las prácticas de rendición y transparencia en el mundo de las OSC expresa coherencia con las demandas que, por lo general, se disparan desde este espacio al resto de los sectores que componen la sociedad, tanto públicos como privados.

En este sentido, una de las organizaciones de segundo nivel plantea: *“En general, las organizaciones de la sociedad civil cumplen un rol más contestatario, de monitoreo y de control que de ejercicio real de la situación. Entonces, una de las cosas que siempre ha sido una especie de eslogan reivindicativo que tienen las organizaciones sociales es la “transparencia”, y creo que no podemos estar viendo la viga en el ojo ajeno, hay que ser coherentes: si yo pido control a los gobiernos o pido control a los ministerios, lo tengo que hacer yo también”*. **OSN 2**

Promover una cultura de rendir cuentas es visualizado como un modo de generar equidad y garantías dentro del espacio de las OSC: *“Porque debe haber reglas de juego claras e iguales para todos los actores, pues a todos nos afecta el hecho de que existan instituciones que no trabajen bien, porque nos interesa separar a los que intentamos hacer las cosas bien aunque nos podemos equivocar de aquellos que se han posicionado como un ámbito de desarrollo empresarial”*. **OSC 5**

Los sectores del Gobierno, en cambio, resaltan la importancia de rendir cuentas por parte de estas organizaciones en función del papel que desempeñan y por los efectos de su intervención en el colectivo: *“En la medida en que responden a necesidades sociales*

y que inciden en intereses colectivos, tienen impacto en colectivos de personas y por tanto en lo que son los derechos de la gente”. G 2

A su vez, la necesidad de desarrollar éstas prácticas se basa en el hecho de que, desde la perspectiva de este sector, las organizaciones de la sociedad civil no tienen *per se* “*patente ni de democráticas, ni de transparentes, ni de tener mecanismos de responsabilización de buena gestión*”. **G5**

En la misma línea aparecen las percepciones de los representantes de los partidos políticos entrevistados. Según estos, las OSC de intervención directa utilizan por lo general fondos públicos en el sentido más amplio del término, es decir, orientados al bien común y por tanto -en ese sentido- con trascendencia pública. Por ello, estas organizaciones son depositarias de un conjunto de recursos que tienen por objeto no el lucro sino el desarrollo social, sin importar de donde estos provengan. Es por esto que las organizaciones tienen el *deber* de ser transparentes en la gestión de los fondos que financian sus intervenciones.

Los organismos o entidades financiadoras exigen la rendición y la transparencia de las organizaciones a las cuales destinan sus recursos y entienden estas prácticas como imprescindibles, debido fundamentalmente a tres elementos. En primer lugar, por una cuestión de valores: las OSC están sustentadas en valores, en ese marco está la transparencia, que es inherente a la naturaleza de las organizaciones. En segundo término, estas organizaciones, al decir de los entrevistados, “*tienen que ponerse al día con otras organizaciones. Se debe jugar con las mismas reglas de juego y esto es una de ellas. Si no lo hacen pasan a ser sospechosas, pierden legitimidad y si no tienen legitimidad social, ya no tienen sustento, son frágiles e inestables y al final, sucumben*”.

OI 4

El sector empresarial, por otro lado, resalta el deber de las organizaciones de rendir cuentas y ser transparentes pues es el único modo de mantener la legitimidad y la credibilidad que las acciones sociales tienen hoy en Uruguay: “*Si no lo hacen vamos a perder la condición de que Uruguay al menos, cuando hace solidaridad, lo hace bien, lo hace con el sentido de que nadie se apropia de algo que va a ayudar a un sector carenciado*”. **SE 2**

A su vez, dentro de los motivos expresados por diversos actores, la rendición de cuentas es visualizada como una práctica que conlleva importantes beneficios para las propias organizaciones, que ven fortalecida su institucionalidad en varios aspectos. En consonancia con estas opiniones, en una encuesta realizada entre las organizaciones miembro de ANONG², se mencionaron como principales beneficios de la rendición de cuentas para las OSC: la legitimidad, confianza y credibilidad; regulación interna del sector; diferenciación de las organizaciones legítimas de las ilegítimas; la mejora del funcionamiento interno; mayor incidencia pública y mejor relacionamiento con el Estado; acceso a mayores recursos y su optimización; y fortalecimiento del vínculo con los beneficiarios.

² Proyecto “Promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas al interior de la sociedad civil. Diagnóstico de situación de las organizaciones socias de ANONG”, ICD-Banco Mundial, diciembre 2007.

Por último, se ha encontrado una expresión que se aleja diametralmente de las que hasta ahora han sido expuestas. En el sector académico, la entrevistada plantea que las OSC, justamente por su procedencia y perfil en tanto organizaciones sociales, no deben verse en la obligación de rendir cuentas: *“Las que tienen que rendir cuentas son las instituciones públicas, las instituciones privadas en principio no. Me parece que la riqueza de la vida social es que el Estado no intervenga pidiéndoles nada, sino que hagan lo que quieran. Las organizaciones deben regirse de acuerdo a los principios que internamente definan. No deben rendir cuentas a nadie”*. **A**

Sin embargo, las prácticas de rendición y transparencia se convierten en obligatorias desde el momento en que las organizaciones asumen contratos y acuerdos de sociedad con el Estado, convirtiéndose entonces este actor en contraparte y contralor paralelamente, pues el manejo de fondos públicos exigen prácticas de rendición constantes, las cuales a su vez son exigidas para las organizaciones cogestoras.

b. Legitimidad e imagen de las OSC

Por lo general, el término legitimidad es un concepto frecuentemente evocado, pero muy pocas veces definido. Según un artículo publicado por “El Observatorio del Tercer Sector”, este término puede definirse como *“ese particular y específico estatus que envuelve a una organización, por el cual es percibida, otorgándole así del derecho a existir y a desarrollar acciones en el marco de una sociedad”*. (Vidal, Paula et al. 2006:8).

Para estos autores, la noción de legitimidad es multifacética. Las diferentes dimensiones que involucra este concepto -moral, legal, social, político y técnico- coexisten en las organizaciones y están fuertemente interrelacionadas. Así mismo plantean que, por lo general, los autores al referirse a este concepto aplicado a la sociedad civil, enfatizan especialmente la dimensión moral de la legitimidad. Esto puede explicarse por el hecho de que la misión institucional de la mayoría de las OSC refiere a construir una sociedad más justa y solidaria, lo cual involucra una serie de valores que hacen que la faceta moral adquiera aún más importancia.

Respecto al nivel de legitimidad que tienen las OSC en Uruguay se observó que, por lo general, son percibidas como instituciones legítimas y confiables por los demás sectores sociales. Ello, según las propias organizaciones, se debe fundamentalmente al rol histórico que han ocupado en la historia del país: *“Creo que tienen una buena imagen, en particular a partir de 2002 con todo el tema de la crisis. Creo que eso generó un hito de sensibilidad bastante más alto, sobre todo en instituciones que prestan servicios directos”*. **PP1**

Sin embargo, desde las organizaciones se percibe desconfianza de parte de los decisores gubernamentales y de los partidos políticos, especialmente en la actual administración a cargo del Encuentro Progresista. Este fenómeno encuentra su origen en el hecho de que cuando se habla de organizaciones de la sociedad civil, se suele dictaminar y catalogar a todas las instituciones de modo generalizado, en tanto el universo de las OSC es muy amplio y heterogéneo y en él pueden encontrarse organizaciones muy serias y transparentes así como también otras con altos grados de opacidad: *“Lamentablemente hubo una tendencia permanente a la generalización, y creo también que de parte de*

aquellos que fueron formando esa visión negativa se ha generado más descrédito”.
OSC 1

Igualmente y al parecer de las organizaciones entrevistadas, esta desconfianza ha ido en decrecimiento a medida que se implementaron nuevas políticas desde el Gobierno que demandaron la presencia de OSC: *“Si uno ve ahora la acción del Ministerio de Desarrollo Social, yo te diría que se ha acrecentado la presencia de OSC. A pesar de los primeros palos, la administración ha implementado varios programas a través de las ONG”.* **OSC 6**

Queda sin embargo mucho camino por andar por parte de las OSC para ganar confianza y legitimidad pues, al decir de los propios entrevistados, las organizaciones no han realizado aún un marketing social adecuado.

Son varios los aspectos resaltados por los entrevistados en cuanto a qué es lo que afecta la legitimidad, positiva o negativamente.

La ética en los procedimientos, tanto en la gestión como en la ejecución, aparece como una determinante en el incremento de la confianza en la labor de las organizaciones. Esto implica el buen manejo del personal, de las relaciones laborales, contractuales y de trabajo y, en general, el estilo de intervención social.

En cuanto a la ejecución, la obtención de buenos resultados y la participación de la población objetivo, son primordiales: *“La capacidad que tengamos de medir resultados, 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 objetiva, por el equipo y por referentes externos, que podamos tener la capacidad de sistematizar también este tema”.* **OSN 3**

A su vez, la permanencia de la organización en el escenario social es también considerado como un factor que fortalece la legitimidad de la institución.

Los elementos que afectan la imagen de las OSC son las conductas o prácticas opacas en relación a los recursos, su origen y gerenciamiento, fenómeno que -como ya se ha planteado- cuando es detectado por el resto de los actores sociales, suele enjuiciarse no sólo a la institución con mal proceder sino a todo el universo de las OSC: *“Por otro lado, existen una serie de factores exógenos a la acción de las instituciones que afectan su credibilidad y legitimidad social. A nivel interno, en Uruguay las OSC o buena parte de ellas, ejecutan políticas pero no son responsables de las decisiones generales, pero frente a la población en concreto quedan como responsables de esa política”.* **OSC 5**

Las OSC consideran, por otro lado, que la forma más eficaz de ganar apoyo público es la coherencia institucional, tanto interna como externa, *“no solamente en lo formal (hay gente que cumple todo lo formal y está vacío de contenido), sino también tener un funcionamiento democrático, participativo, y ser transparente en lo que le corresponde. Tener credibilidad en la acción, credibilidad en la gestión política, administrativa, de servicio, ver cuál es el objetivo de la OSC”.* **OSN 2**

Las instituciones plantean que a nivel general existen pocas acciones que tiendan a fortalecer la imagen y aumentar el apoyo público de las OSC, tanto desde el interior de su propia organización como de las entidades nucleadoras (organizaciones de segundo nivel). A su vez, varios de los entrevistados plantean que la opinión pública en general expresa poco interés frente a esta temática

En consonancia con esto, durante el monitoreo de medios se constató la escasa presencia de noticias relacionadas a estos temas en los medios de comunicación masivos, lo cual denota el escaso interés que tiene la promoción de la cultura de *accountability* en la arena pública de Uruguay. En ese estudio, se detectaron y procesaron 56 noticias relacionadas a transparencia y rendición de cuentas por parte de las OSC, lo cual representa solo el 0.4% del total de noticias que fueron publicadas por la prensa durante el período estudiado, lo cual denota con claridad la escasa atención que en general tiene el tema de *accountability* en la sociedad.

Pero igualmente y en consecuencia con este estudio, la práctica constante de rendición de cuentas y conductas transparentes, aparece como un factor clave para aumentar el apoyo social. Fortalecer esta cultura por medio de intercambios entre organizaciones como método de aprendizaje de nuevas prácticas y modalidades, es uno de los elementos que fue resaltado por los entrevistados.

A su vez, generar iniciativas y diseñar políticas de impacto que tengan como objetivo la concientización de la población en general, acerca de la importancia que tienen las prácticas de rendición de cuentas y la transparencia como modos de fortalecer la democracia, es una empresa que debe priorizarse desde ahora.

c. Las múltiples audiencias de la rendición de cuentas

Se ha observado que las opiniones, posturas y priorización respecto de la direccionalidad en la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil, depende fundamentalmente del sector al cual el entrevistado pertenece y responde.

De este modo, cuando las OSC son consultadas acerca de cuales son los actores hacia los cuales deben dirigirse fundamentalmente las rendiciones de cuentas, en términos generales, éstas han priorizado los equipos de trabajo, los socios de la institución, los donantes y los beneficiarios.

El involucramiento y participación en todos los niveles de los equipos técnicos de trabajo, es decir, los recursos humanos que ejecutan las actividades de los programas y proyectos, aparecen como prioritarios. En segundo lugar, aparecen los socios en tanto receptores de la rendición. Sólo en dos casos, los beneficiarios son mencionados como primera opción. Los donantes aparecen en todas las entrevistas como destinatarios de las rendiciones de cuentas más cómo un deber y un proceder de orden sin el cual sería imposible sostener a la organización.

El público en general, es decir la sociedad en su conjunto, si bien aparece en la mayoría de las respuestas, es mencionado en último término.

Igualmente, se encontró en este ítem una gran heterogeneidad de respuestas, al punto en que se observan posturas antagónicas entre las propias OSC. Por un lado, aparece la perspectiva de que la rendición de cuentas debe ser completamente abierta y de acceso a

todo quién quiera conocerla: *“Pienso que hacia todos. Debería exponerse la rendición para que cualquier persona ingrese a la Web y pueda verificar en que se gasta. Es un tema de seriedad”*. **OSC 8**

Por otro lado, hay quienes consideran que éstas prácticas deben dirigirse exclusivamente a quienes se encuentran directamente involucrados: *“Hacia los que representamos. No creo que haya que tener mucha atención hacia fuera”*. **OSC 7**

Estas divergencias se explican, en gran medida, por la multiplicidad de instituciones que componen el universo de las OSC, dentro del cual pueden encontrarse desde asociaciones corporativas dirigidas a un perfil poblacional específico, hasta instituciones de corte internacional que tienen como objeto de intervención a toda la sociedad. Las diferencias de objetivos, magnitud y dirección, determinan en buena medida las orientaciones en las prácticas de rendición de cuentas. Algunas organizaciones tienen un mayor conocimiento público y se encuentran más expuestas que otras al juicio general, mientras que otras enfocan su interés y acción a núcleos pequeños de intervención. Esto, si bien no justifica, en algún modo explica las divergencias entre las posturas antes reseñadas.

Paralelamente, se observó que entre las organizaciones integrantes de ANONG los destinatarios privilegiados en ocho de cada 10 organizaciones son los socios, a los que le siguen en importancia las comisiones directivas, los donantes (que incluye agencias y organismos gubernamentales) y el personal de la organización (Figura 1). La rendición de cuentas a beneficiarios, a la ciudadanía en general o a sus pares, representa un porcentaje mínimo.

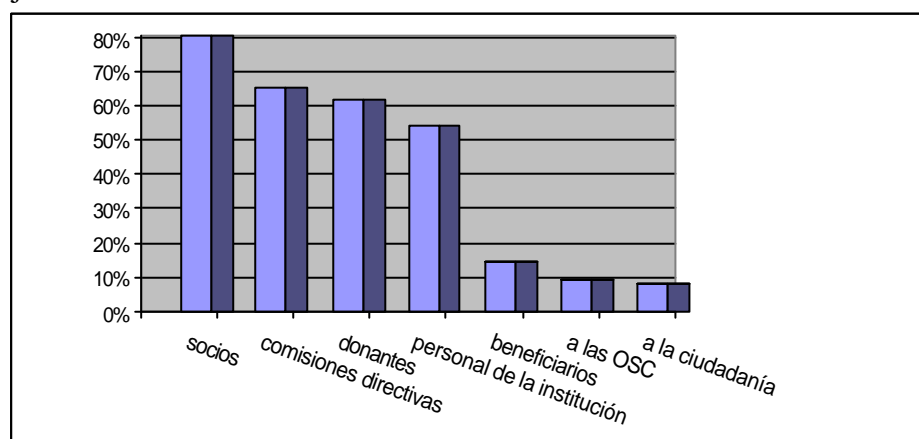


Figura 1. ¿A quiénes están dirigidas las rendiciones de cuentas de su organización?

Existe, dentro de las organizaciones socias de ANONG, la coincidencia de que éste es un tema que debe desarrollarse. Por un lado, se concuerda en que la rendición de cuentas hacia el interior de 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.

Los estratos gubernamentales, por su parte, consideran que la direccionalidad que deba tener la rendición de cuentas por parte de las OSC depende en gran medida de las

características y dimensiones de las mismas. Los alcances y niveles de intervención de las organizaciones determinan la profundidad y amplitud de la rendición de cuentas.

Sin embargo los beneficiarios de las organizaciones aparecen en la opinión de los entrevistados del Gobierno, como el sector fundamental hacia el cual debe estar dirigida la rendición de cuentas por parte de ellas, a los que le sigue la sociedad en general y el Estado cuando sea pertinente: *“Inicialmente, a las personas a las cuales incide la acción de la organización social, pero yo diría también que a nivel colectivo general y a nivel del Estado cuando utilizan, ejecutan o implementan políticas con recursos públicos”*. **G 2**

Varias de las opiniones recogidas aquí entienden que los usuarios o beneficiarios no están siendo partícipes en su justa medida dentro de la rendición de cuentas de las instituciones: *“En las asociaciones filantrópicas es muy poco frecuente involucrar a la población objetivo en las rendiciones, no se tiene presente que éstas tienen que tener información, es decir, tiene que circular de manera horizontal para que no sólo las agencias estatales, no sólo desde arriba se participe, sino que también los involucrados tengan la suficiente información. Más aún que la suficiente información, tiene que plantearse ahora en términos de participación”*. **G 6**

En los partidos políticos la prioridad de los beneficiarios no aparece con tanta claridad como en el sector anteriormente analizado. Si bien aparecen como actores a ser tenidos en cuenta, no se los resalta como en el caso anterior. Al igual que las OSC, los socios y miembros de las propias instituciones son quienes surgen como los primeros actores a los cuales debe dirigirse la rendición de cuentas.

Pero fundamentalmente se encuentran -por las diferencias propias entre los diversos sectores políticos-, importantes diferencias en los discursos. Por un lado, algunos plantean que existen ciertas escalas y que la opinión pública ocupa el tercer lugar en importancia. En otro caso, este sector aparece con mayor énfasis: *“Hacia la opinión pública, yo creo que es importante que haya mecanismos de publicidad que permitan a cualquier ciudadano conocer cuál ha sido la gestión y la ejecución presupuestal de una organización no gubernamental”*. **PP 1**

Menos entre los entrevistados del partido gobernante, el resto muestra reticencia a que el Estado intervenga en la rendición de cuentas salvo que la organización maneje fondos públicos: *“Creo que tampoco es bueno que el Estado sea el encargado de auditar a las OSC. Sólo si pone recursos estatales tendrá el derecho a evaluar, pero cuando no pone plata es mejor no meterse”*. **PP 4**

Los donantes y organismos internacionales coinciden mayormente con lo expuesto por los representantes del Gobierno entrevistados, es decir, priorizan a los beneficiarios como el principal sector al cual las OSC deben rendir cuentas. La diferencia se encuentra en la relevancia que este sector le asigna a la sociedad en general: *“Evidentemente tienen que rendir cuentas en primer lugar a los destinatarios y beneficiarios. También ante la sociedad debería haber un sistema permanente de rendición de cuentas, de evaluación pública, de las organizaciones sociales”*. **OI 2**

Esto último se debe a que, al entender de los donantes, la propia legitimidad y sostenibilidad de las organizaciones deviene directamente de la legitimidad y el

respaldo que la sociedad les conceda: *“La sostenibilidad de una OSC se basa en el desarrollo sustentable y éste no se puede alcanzar si la sociedad que las enmarca no las sostiene, no les da legitimidad y vida”*. **OI 4** Por lo tanto, como puede observarse, para los donantes la propia existencia de las organizaciones depende directamente de la credibilidad y legitimidad que éstas construyan en la sociedad que las enmarca y para ello es fundamental dirigir la rendición de cuentas hacia ella.

El sector empresarial muestra coincidencias con lo expuesto por los donantes. Los beneficiarios son el primer actor mencionado, mientras que la sociedad civil aparece como el actor de contralor fundamental de las OSC, que las mira con gran interés y les pide sean transparentes y claras en la gestión de sus recursos.

El sector académico, por su parte, expone tal como lo había realizado ante otras interrogantes, su gran preocupación respecto a la intervención del Estado en la vida de las OSC: *“Tienen que ser autónoma, el Estado regulando no por favor”*. **A**

Dados los intereses de esta investigación, la pauta de entrevista utilizada en el trabajo de campo incluyó una serie de preguntas orientadas a captar en profundidad el rol e importancia que le es asignado a los beneficiarios como destinatarios de la rendición de cuentas por parte de las OSC.

Aquí todos los entrevistados visualizan como fundamental la integración de los beneficiarios en las iniciativas como mecanismo de transparencia, como consecuencia de una conducta ética, pero también como instancia de aprendizaje institucional y de mejoramiento del servicio prestado. *“A mi me parece que es un elemento que puede contribuir a fortalecer la actuación de las organizaciones y que las evaluaciones de los resultados de los proyectos, no sólo sean compartidas con los beneficiarios sino que ellos tengan también participación en el proceso de análisis de los resultados. Contribuye a tener una relación más directa, de parternariado con los beneficiarios y además incorpora otros puntos de vista que deben estar presentes en la administración”*. **G 4**

Es también concebido como un derecho de los usuarios. Por un lado, los donantes insisten en que la legitimidad de las organizaciones deviene del respaldo social que ellas tengan. Su permanencia en el escenario se basa en el desarrollo institucional que puedan lograr y esto sólo se alcanza si la sociedad que las enmarca las sostiene, les da legitimidad y vida.

Por otro lado, en general como se ha expresado anteriormente, las OSC de intervención directa tienen como socio de sus acciones, como copartícipe y financiador, al Estado que por medio de las organizaciones, lleva adelante sus políticas públicas. En ese sentido, los fondos provienen de las arcas del Estado, y en última instancia, de la ciudadanía en general. Son, a su vez, recursos dirigidos con propósitos específicos para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos o de un grupo poblacional específico. Por esto es considerado fundamental el involucramiento de los beneficiarios en la rendición de cuentas: *“Nosotros desarrollamos servicios sociales, servicios públicos desde nuestro punto de vista, por lo tanto la gente que accede a nuestros servicios que son financiados con fondos públicos, tiene derecho a saber qué vamos a hacer, quién nos financia, pero fundamentalmente tienen derecho a saber que lo que estamos haciendo, es cumplir con sus derechos”*. **OSC 3**

Por su parte, los partidos políticos plantean simétricamente el deber que las OSC asumen al asociarse con el Estado, lo cual las convierte en gestoras y ejecutoras de políticas públicas, por lo que se ven en la obligación de rendir cuentas, no sólo al interior de la organización o a sus beneficiarios, sino a la sociedad en general: *“Las OSC generalmente trabajan coordinadamente en determinados planes con el Estado. El Estado recurre a la sociedad civil organizada como una forma de multiplicar sus esfuerzos. Y al recurrir les traslada a esas organizaciones a veces recursos, a veces infraestructura, a veces información, capacitación. Eso genera en las OSC un deber en la utilización de lo que se les da para cumplir con el objetivo que se propuso y que eso sea óptimo, porque eso que se les da no le pertenece al organismo que se lo dio, le pertenece a toda la sociedad. Por tanto, el propio Estado va a tener que rendirle cuentas a la sociedad de porqué otorgó beneficios o ese dinero y cómo fueron utilizados. La sociedad civil puede decirle: te equivocaste”*. G 2

d. Mecanismos actuales de la rendición de cuentas.

Más allá de lo expuesto discursivamente por las organizaciones, ¿cuáles son hoy en la práctica los mecanismos y dispositivos utilizados por ellas a la hora de rendir cuentas?

Las organizaciones exponen la utilización de mecanismos de divulgación desde el comienzo del proyecto y durante su ejecución, tanto acerca de los fondos como sobre los resultados que se van alcanzando en cada etapa. Los sistemas de información se orientan a los sujetos de intervención y los equipos de trabajo que por lo general manejan el presupuesto del proyecto en el cual se encuentran involucrados. Las organizaciones realizan informes periódicos que son presentados a los socios y también a los organismos contrapartes que las financian.

A su vez, a los socios se les presenta un balance general anual, el cual se encuentra reglamentado y estipulado como obligatorio en los estatutos reguladores de las asociaciones civiles: *“A la interna lo que se hace más en concreto, a principios de año es presentar el balance de la sociedad civil como tal del año anterior, el balance general y proyecto a proyecto y presentar los presupuestos del año, eso se hace con los socios”*. OSC 9

Usualmente, regulado también por los estatutos al igual que en el caso anterior, las organizaciones poseen comisiones fiscales, pero por lo general, éstas desarrollan sus actividades solo una vez al año, con el balance anual.

Existen, a su vez, varias organizaciones que cuentan con auditorías externas, sea porque así lo exigen los donantes o por iniciativa propia.

En cuanto a la existencia de mecanismos y sistemas de evaluación de parte de las propias instituciones respecto de las actividades o proyectos llevados a cabo, en la encuesta a socios de ANONG se observó que casi la totalidad de las organizaciones consultadas manifiesta efectivamente 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, se encuentra que son las autoevaluaciones las que ganan en preferencias, 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 en las propias entrevistas surge el interés existente por avanzar en el tema. (Figura 2).

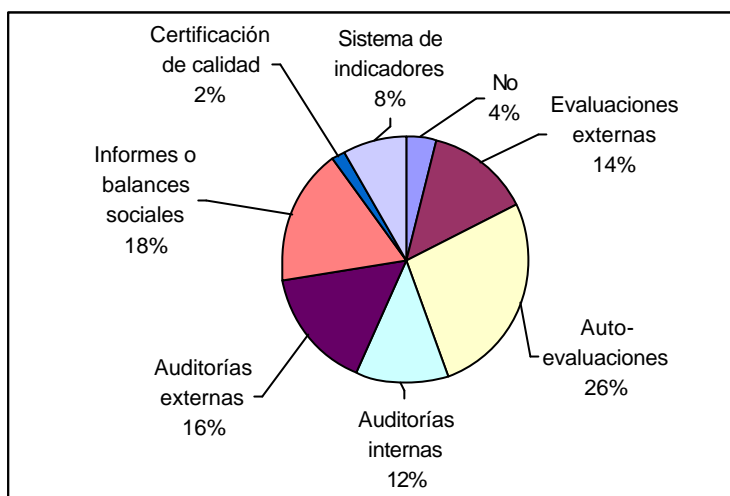


Figura 2. ¿Implementa alguno de los siguientes mecanismos?

Al parecer, en los mecanismos de evaluación prima el relacionamiento con los donantes y no se vislumbra a la evaluación en sí como una práctica institucional que puede conllevar formas de aprendizaje o planificación estratégica.

Profundizando un poco más en las modalidades de involucramiento de los beneficiarios en la rendición de cuentas institucional, una de las organizaciones entrevistadas plantea que al comienzo del proyecto se les explica a los beneficiarios el objetivo del proyecto, el origen de los fondos, el alcance de las intervenciones y los plazos establecidos para el mismo: *“Con la gente con la que se trabaja directamente se les explica, siendo muy transparente en los recursos que se tienen, cual es la actividad, que la gente tenga claro que hay un equipo trabajando, que hay una gente que está paga, es decir, que la gente sepa de dónde sale el presupuesto, cual es la propuesta, cuanto tiempo y sobre que vamos a trabajar”*. **OSC 3**

Otro sistema de rendición e involucramiento de los beneficiarios expuesto por las organizaciones, es la formulación de un cuestionario anónimo e individual donde estos son consultados acerca de la calidad del servicio, la satisfacción con la propuesta en particular y con la organización en general.

En otros casos, el involucramiento y participación se hace cara a cara, en instancias de taller donde los involucrados evalúan los servicios y la gestión de la institución: *“Nosotros tenemos en pleno funcionamiento los organismos de contralor, particularmente la Comisión Fiscal. Luego, una vez por año tenemos la asamblea donde se analiza la memoria, el balance anual y por si fuera poco esto, ofrecemos la garantía a nuestros asociados de contar con una auditoría externa. En este momento tenemos tres auditorías externas como para que nos revisen lo que quieran”*. **OSN 1**

Sin embargo, estos tres ejemplos constituyen casos aislados, pues por lo general las organizaciones plantean no tener instancias de rendición de cuentas específicas dirigidas a los beneficiarios de sus acciones. Usualmente, las organizaciones se restringen a lo que los financiadores u organismos contrapartes les exigen que, por lo general -y como

se verá posteriormente-, están orientados a informes financieros y de gestión contable y por lo establecido por los propios estatutos que regulan el funcionamiento institucional y les exigen determinados procedimientos, especialmente hacia los socios de la institución.

Si bien, como se ha visto en el apartado anterior, las organizaciones plantean la importancia de que en su seno el involucramiento y nivel de participación de sus beneficiarios sea alta, no se han encontrado -o simplemente no se ha priorizado su elaboración- mecanismos de rendición dirigidos a este sector. A su vez, una evaluación por medio de un cuestionario o un taller una vez al año, deja dudas acerca de la verdadera posibilidad que tienen los beneficiarios de conocer e incidir verdaderamente en la gestión institucional. Una asamblea anual o cuestionarios aislados no parecen ser instrumentos eficaces que posibiliten el involucramiento sistemático, que apuesten a priorizar a los usuarios en los programas y en la rendición de cuentas de las instituciones.

Este punto es expresado con claridad por una de las organizaciones entrevistadas: *“En general, en los proyectos sociales los beneficiarios son un sector muy desprotegido, con muy poca voz y tienden a pensar que acceden a los servicios porque alguien es bueno y no porque tengan un derecho. Es muy difícil decir si se hace un control ciudadano o no desde los beneficiarios y éste es un déficit bastante importante”*. **OSC 3**

Paralelamente y por lo expuesto por las propias instituciones, los equipos de trabajo sólo participan y se ven involucrados en el presupuesto del proyecto que ejecutan directamente y no en la vida económica general de la organización, lo cual limita ciertamente el grado de incidencia que tienen en la dinámica de la misma.

Respecto al acceso abierto al público de las rendiciones de cuentas de las OSC, se observó que es muy bajo o prácticamente inexistente el nivel de información masiva a través de páginas Web, publicaciones en medios de comunicación o folletería.

Entre las OSC miembros de ANONG, el 82% de las organizaciones encuestadas afirma hacer pública la información respecto del presupuesto y las finanzas institucionales, y los **mecanismos o instrumentos** de difusión que aparecen como más utilizados son los informes anuales, la presentación de informes a la Asamblea de Socios y los informes por proyecto (Cuadro 1). Se verifica entonces, que esta rendición de cuentas está fundamentalmente orientada a los donantes y socios de la institución, lo cual en este último caso es dar cumplimiento a los requisitos estatutarios que tienen las OSC respecto a presentar balances anuales a su asamblea de socios.

Mecanismo utilizado	Menciones
Folletos u otros materiales impresos	7
Páginas Web	8
Notas de prensa	2
Informes por proyecto	37
Informes institucionales anuales	41
Asambleas	40
Otros (Especificar)	2

Cuadro 1. Mecanismos de difusión pública de información financiera

De los 43 sitios analizados en Internet, sólo en cinco casos (11,6%) se presenta información sobre los montos que maneja la organización o las fuentes de ingresos y un porcentaje igual coloca a disposición memorias, informes anuales o informes de proyectos. En ellos no se encontró información sobre evaluaciones institucionales, ni balances sociales o auditorias, más allá de las evaluaciones que se presentan en los informes de los 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 cinco informes identificados, se constata que las memorias institucionales cuentan con información de actividades y financiera (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.

Paralelamente, durante el monitoreo de medios realizado para este estudio, se buscaron y analizaron las noticias publicadas en los medios masivos de comunicación más relevantes del país, relacionadas al *accountability* en las OSC, intentando detectar, por un lado, la frecuencia de apariciones de notas referidas a esta temática para poder observar la relevancia y notoriedad que ésta posee en la sociedad uruguaya; y por otro, se relevaron las acciones efectivamente dirigidas a rendir cuentas por parte de las organizaciones (ver anexo 3).

Respecto a este último punto -y en sintonía con los hallazgos obtenidos en el estudio de caso de las entidades socias de ANONG-, se pudo constatar que existen escasas iniciativas de publicitación de información en los medios de prensa por parte de las OSC en Uruguay, pues como puede observarse en la figura que se presenta a continuación, del total de noticias relevadas con relación a este tema, sólo el 16 % de las mismas constituyen ejercicios de rendición de cuentas publicadas por las organizaciones.

Este dato constata nuevamente la percepción de que existe una distancia importante entre la práctica y las afirmaciones discursivas de las organizaciones entrevistadas, encontrando mucho énfasis en la importancia de desarrollar acciones tendientes a transparentar la gestión institucional y sistematizar acciones de rendición en el discurso de las mismas, mientras que en el análisis empírico estos esfuerzos se presentan con poca frecuencia y constituyen casos aislados o excepcionales.

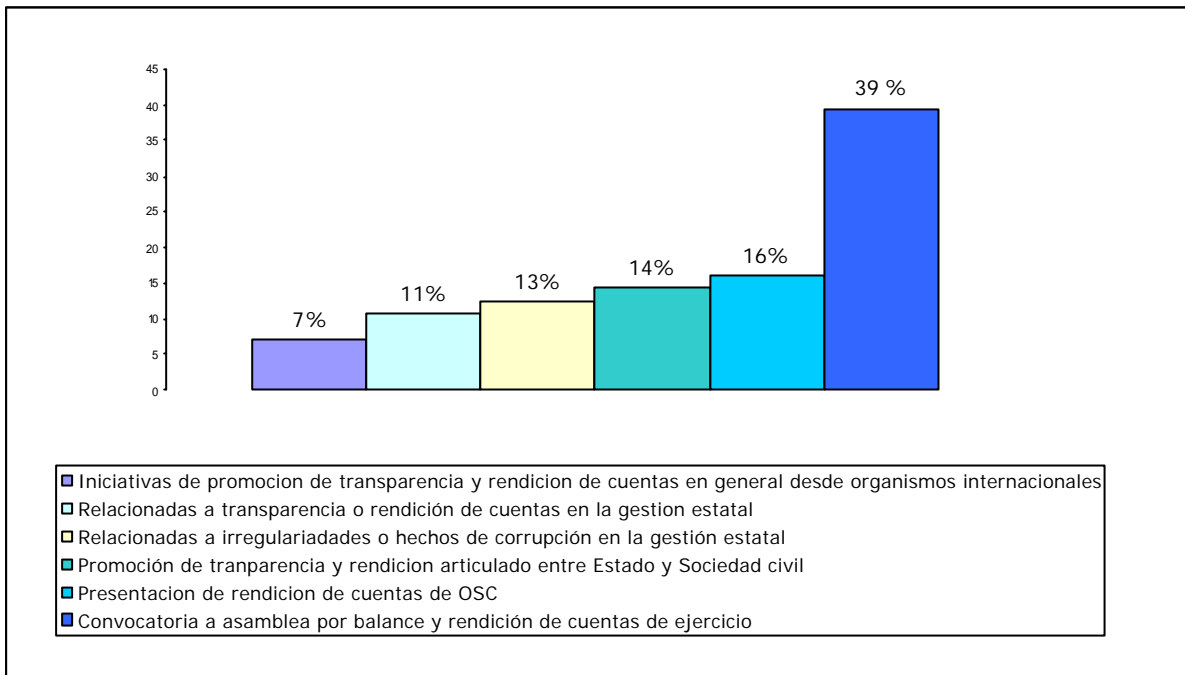


Figura 3. Temáticas abordadas en las notas de prensa analizadas

Por otro lado, durante el trabajo de campo se intentó recabar cuales son los requisitos que los donantes exigen a las OSC en su rendición de cuentas y de qué manera esto puede contribuir a fortalecer la cultura del *accountability* en las organizaciones.

Analizando al Estado desde su rol de donante o financiador de las iniciativas y actividades institucionales, se observó que los controles y exigencias dependen del organismo estatal en cuestión, y no existe un criterio único o una política común: en algunos casos es una relación meramente formal, en otros la rendición de cuentas es una condición para la continuidad del financiamiento del proyecto.

Se detectó -en varias opiniones recogidas en diversos sectores- que por lo general, las exigencias y procedimientos de control por parte del Estado son muy débiles aún y dejan mucho sin contemplar. Se encontró una suerte de consenso de que existen muy pocas iniciativas por parte del Estado para promover una cultura de *accountability* en las OSC. “Ahí hay un gran agujero, un gran debe”. **PP 2**

Existen, sin embargo, una serie de iniciativas, especialmente en el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), tendentes a generar una serie de instancias y procedimientos que promulgan la apertura en la rendición de cuentas y en la participación de los beneficiarios en estas prácticas. “Nosotros tenemos la Dirección de Evaluación y Monitoreo, una de cuyas líneas de acción es generar un espacio de monitoreo participativo tanto para la rendición de cuentas del MIDES como para las organizaciones sociales que ejecutan programas con nosotros. Esto está previsto en nuestra planificación y hay un proyecto realizado con el Banco Mundial que nos permite comenzar a trabajar el año que viene en experiencias piloto. Pero, todavía tenemos que avanzar bastante en relación a la evaluación participativa”. **G 2**

Igualmente, y como se observa en este mismo extracto de entrevista, los propios representantes gubernamentales expresan que “falta mucho camino por recorrer” en lo que respecta al involucramiento en la rendición de actores relevantes.

Los donantes propiamente dichos -es decir de los organismos de financiación- poseen una batería de requisitos y exigencias importantes, las cuales se presentan con mayor claridad y solvencia en comparación con el caso anterior.

En algunos casos se establece con las contrapartes -organizaciones a las que se destinan los fondos- una suerte de contrato en el cual se establecen los deberes de cada parte así como también los objetivos y resultados a alcanzar en cada etapa del proyecto.

Allí existen diferentes modalidades, desde formularios estandarizados de información institucional y del proyecto en particular, hasta contratos individualizados, donde las organizaciones a financiar comprometen resultados, logros e impactos.

Además de los informes financieros, en algunos casos estas entidades les exigen a las OSC financiadas una serie de informes narrativos periódicos donde, además de los resultados alcanzados hasta ese momento, se les solicita hagan un racconto de los aprendizajes, obstáculos y fortalezas por las que han atravesado durante la ejecución: *“Los informes narrativos tienen aspectos cualitativos y cuantitativos, es una memoria de lo hecho en esa etapa y se hace un informe reflexivo sobre los aprendizajes que se han tenido en ese proceso. Al finalizar el proyecto se realiza un informe de evaluación de impactos”*. **OI 4**

Los mecanismos y canales de comunicación entre la organización financiada o contraparte y los demás actores sociales o comunitarios, son los aspectos que más interesan según expone uno de los entrevistados: *“El tema de la comunicación, es decir como van a comunicarle el proyecto a los otros socios, beneficiarios, miembros y la sociedad en general, es un aspecto que a nosotros nos importa muchísimo”*. **OI 3**

Esto se debe a que existe el convencimiento de que sin base social, sin legitimidad y respaldo comunitario, ningún proyecto, ninguna institución puede sobrevivir y es la comunicación permanente con los actores sociales el instrumento más eficaz para mantener la credibilidad y continuidad de una organización. Esta comunicación, sin embargo, debe ser permanente pues también es concebida como un proceso de aprendizaje: *“Pero las acciones de las organizaciones toman fuerza siempre y cuando sean compartidas, la clave es cómo se muestra a la sociedad lo que se hace. No se puede esperar al día D que se tiene todo listo, no. Se tiene que empezar y comunicar, corregir y medir, es un proceso de aprendizaje y de feedback”*. **OI 4**

Se ha detectado a su vez, una política de monitoreo y seguimiento promovida desde las agencias donantes, pero el constante monitoreo y la evaluación sistemática no son visualizados como instrumentos de control exclusivamente, sino que también significa respaldar y acompañar el proceso desarrollado por las organizaciones, apoyarlas frente a nuevos obstáculos compartiendo los problemas y éxitos de las actividades emprendidas. Es visto, entonces, más como un acompañamiento que como una interpelación constante. *“Nosotros no hacemos auditorías a las propuestas por un principio de confianza transitiva. Somos socios y tenemos un líder que fue nuestro referente e impulsos de la sociedad en cada proyecto, y por eso financiamos esa idea. Nosotros, como socios, acompañamos el proyecto y respaldamos su proceso de aprendizaje. Para eso son los informes narrativos básicamente”*. **OI 3**

Por último, se encontró consenso respecto a que los organismos donantes pueden jugar un rol muy importante en la promoción de la rendición de cuentas y el fortalecimiento de la cultura de la transparencia. Algunas de las acciones y actividades que estos podrían desarrollar y promover se orientan, por ejemplo, a facilitar la conformación de métodos y formatos estandarizados de rendición de cuentas. Por otro lado y dada su experiencia, los organismos donantes podrían apostar a la formación y capacitación de las OSC, dejando en cada país un “saber hacer”, es decir un cúmulo de aprendizajes y conocimientos aplicados a la realidad del entorno social en el cual se enmarcan las OSC y que permite visualizar una perspectiva de continuidad. Aparecen en tercer lugar, propuestas relacionadas a que estos organismos generan exigencias y condiciones de desembolso más rígidos.

e. Marco legal, fiscal

En Uruguay, 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 las iglesias, etc. En 1999, luego de varios años de negociaciones, se aprobó la Ley de Fundaciones (Ley N° 17.163).

El organismo a cargo de recibir las solicitudes de las asociaciones en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), es la Dirección General de Registros. Para la iniciación del trámite se exige la presentación del 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 el contenido que debería tener el estatuto de una sociedad civil. Según se expresa en un documento que fuera elaborado por 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 estos, en los que se admite flexibilidad”*. (ANONG-PNUD, 2005:64).

En lo referente a la transparencia y rendición de cuentas, en el “estatuto tipo” lo único que se prevé es 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 referencia al tema del financiamiento de las OSC. Las OSC se financian con aportes propios o de terceros, que pueden ser el público en general, 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”*. (ANONG-PNUD, 2005:65).

El Ministerio de Educación y Cultura tiene la facultad (según el artículo 2 del decreto-ley 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 aplicada 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”*. (ANONG-PNUD, 2005:66).

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” (Martínez, María Elena. 1997).

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 goce de exención tributaria nacional y departamental 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 personalidad 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 la ley 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 inscripto en los Registros de Instituciones de Enseñanza y Culturales de Ministerio de 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 por que éste debe ser siempre ajeno 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, otras prestan 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. (Martínez, María Elena. 1997).

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”* (Martínez, María Elena. 1997), 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 a pesar de haber habido algunos proyectos en el tema, ninguno prosperó.

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 actual 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”*. (Espacio Estudios Normativos. 2006).

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 el 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”*.

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 respeto por los derechos humanos’*.³

Teniendo presente, entonces, el marco legal y fiscal que regula en Uruguay la vida institucional de las OSC, los entrevistados fueron consultados acerca de su opinión en cuanto a los requisitos jurídicos y su repercusión, tanto en la promoción u obstaculización de la transparencia de las OSC como en su capacidad de control y detección de opacidades en este universo organizacional.

Según los entrevistados, el marco legal y fiscal vigente, aun siendo muy limitado, constituye en algunos casos un obstáculo para el funcionamiento y desarrollo de las OSC, sobre todo en las de menor envergadura. Paralelamente, el marco normativo genera grandes restricciones en cuánto a los formatos organizacionales habilitados para la conformación de organizaciones con origen en la sociedad civil.

Por lo general, los marcos legales están siendo visualizados como engorrosos procesos burocráticos, que solo cuidan las formalidades y lo hacen de modo tan restrictivo que limitan innovaciones y ajustes necesarios a las nuevas características que definen a las OSC de hoy.

Por otro lado, las percepciones recogidas plantean casi unánimemente la debilidad del Estado en tanto organismo de contralor y supervisión. *“Yo diría que el Estado en eso está bastante atrasado, hay apenas un seguimiento del Ministerio de Educación y Cultura de que hagan su asamblea anual, son aspectos absolutamente formales y yo te diría que no son mecanismos que permitan hablar de transparencia de la rendición de cuentas”*. **G2**

Algunos alegan falta de voluntad desde los mandos estatales: *“Estoy sorprendido de las pocas ganas que tiene el Estado de tener que meterse en ese tema”* **G1**. Otros, encuentran el motivo en falta de cultura de *accountability* o de conciencia en el rol de contralor: *“Pienso que ni el Estado tiene conciencia de que tiene que estar allí en el seguimiento ni las propias OSC que tienen que rendir esas cuentas”*. **PP 2**

Varios de los entrevistados encuentran muy necesaria la conformación de espacios específicos de contralor y promoción de orden público no estatal que permitan regular no sólo la relación entre las OSC y el Estado cuando estos se asocian, sino también que se conformen en espacios de certificación de la gestión y calidad de las OSC.

En síntesis, no existe una cultura de promoción de transparencia desde el Estado y éste a su vez no actúa como espacio de contralor que garantice el buen funcionamiento de las OSC y su seriedad en la acción social, lo cual puede deberse a la falta de voluntad o por otros factores, como por ejemplo, el expuesto por un representante del gobierno: *“Yo creo que están entrenados, tanto el Estado como la sociedad civil para pedirse cuentas*

³ Proyecto de ley sobre personas jurídicas sin fines de lucro (mimeo)

económicas. Por ejemplo para hacer relevamientos contables, para dar cuentas de presupuestos. Pero no tienen capacidad, o no han desarrollado mucha experticia en dar cuentas de calidad, de los procesos, en dar cuentas de la focalización: si es adecuada o inadecuada, si lograron llegar a la población cuando haya una política focalizada”. G 5

Sin embargo, se han encontrado posiciones que afirman la necesidad de que el Estado siga al margen de la vida institucional de las OSC, pues abrir espacios de control y evaluación hacia ellas cercenaría de manera determinante la libertad y diversidad que define el mundo de las organizaciones de la sociedad civil: *“El Estado regulando ¡no por favor! La sociedad civil es el ámbito no estatal, ese es su rasgo fundamental, no podemos permitir que ahí también se meta el Estado, sería una tutela autoritaria que mutilaría la riqueza de este espacio”. A*

Menos radicales, pero en la misma línea, se encontraron opiniones que afirman que debe ser muy cuidadoso en la intervención y regulación de las OSC. *“Tampoco me parece que el Estado tenga que instalar un fuerte contralor, yo creo que hay un problema de autonomía, de tipo de contralor. Debiera ser mucho más de calidad, en términos de diálogo entre el Estado y el organismo ejecutor”. PP 4*

f. Obstáculos al desarrollo de sistemas de rendición de cuentas

Durante este estudio y dados los objetivos planteados en él, uno de los elementos que más interés captar fue el relacionado a los obstáculos a los que se veían enfrentadas las organizaciones a la hora de comenzar a implementar mecanismos de rendición de cuentas y transparencia o durante su ejecución. Los obstáculos pueden generarse en el seno de la institución, pero existen también dificultades devenidas del entorno social y cultural que las enmarca.

Se presentan aquí los obstáculos que las OSC y el resto de los sectores entrevistados expusieron como los más importantes y frecuentes.

Legales

Según los entrevistados, la primera dificultad devenida del marco legal actual tiene relación con la restricción en los formatos de constitución de las OSC. Varios actores afirman que la normativa vigente en su formato de asociación civil sin fines de lucro o fundación, como los únicos modelos posibles para instituirse en persona jurídica, tienen un carácter anacrónico que obliga a la mayoría de las instituciones a un mecanismo de vulneración de la ley para poder existir. *“El estatuto tipo que el Ministerio de Educación y Cultura le impone a cualquier asociación civil, obliga a que sus autoridades no puedan ser remuneradas por ejemplo, por ser organizaciones sin fines de lucro. Prácticamente, sus integrantes deberían ser voluntarios. Esto impone la ausencia de transparencia en el uso de los recursos para poder financiar la actividad de personas que trabajan en la institución. Entonces, en este sentido a mí me parece que claramente la legislación vigente es un elemento que conspira directamente contra la transparencia”. OI 2*

Por otra parte, aparece como una limitante el marco fiscal, calificado por muchos entrevistados como un marco fiscal contrario a las organizaciones sociales, que lejos de

ser educativo y preventivo tiene sólo un fin recaudatorio. “Creo que son obstáculos porque no hay una legislación que favorezca el tipo de trabajo que desarrollamos las ONG, al contrario, no veo por que 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. Eso contribuye a la opacidad de alguna manera porque la institución tiene que sobrevivir y hacer cosas para esa sobrevivencia”. **OSC 5**

El Estado como socio

La compartimentación existente entre los diversos organismos y espacios estatales mencionada anteriormente, aparece como un obstáculo en sí. Como se ha hecho referencia anteriormente, dentro de los mecanismos exigidos en la rendición de cuentas de las OSC por parte del Estado en su rol de financiador, existen -en función de cada organismo- diversos requisitos de contralor que van desde meros controles burocratizados, hasta severos mecanismos a través de los cuales se decide la continuidad o no de la financiación del proyecto. Este fenómeno genera para algunas de las organizaciones entrevistadas, varias dificultades y juega como un obstaculizador en la promoción del *accountability*, ya que al no haber coordinación, los requisitos varían y por tanto no permiten generar una sistematicidad en los procedimientos de rendición por parte de las organizaciones: “Desde lo estatal dificulta su compartimentación, por su escasa coordinación, por que no hay interés de tener una política común en torno a este tema. A su vez me parece que hay como una dificultad permanente, por lo menos en el Estado donde confluyen la rendición de cuentas con la burocracia. La rendición de cuentas no es pedirte todas y cada una de las boletas. Cuando la rendición se orienta mucho a los aspectos económicos pierde el sentido”. **OSC 3**

Otro de los obstáculos resaltado desde las propias filas del gobierno, es la limitación en los rubros y en la financiación que el Estado les brinda a las OSC, ya que no contempla una serie de aspectos vitales para el buen funcionamiento y desarrollo de los proyectos e iniciativas desarrolladas por éstas, limitando los recursos a giros exclusivamente dirigidos a la intervención de hecho y que no contemplan la logística, la programación, la capacitación y la vida institucional de las OSC socias en la ejecución.

“El Estado lo que hace es reclamar y dar cierta transparencia en el manejo económico, pero jamás se hace cargo de algunos costos que le hace pagar a la sociedad civil. Costos en la demora de la transferencia monetaria, costos financieros, costos que no paga el Estado y le hace pagar a la sociedad civil. Como por ejemplo, costos de reproducción profesional, institucional de las organizaciones. El Estado supone a las organizaciones estables, permanentes y consolidadas y les paga por el servicio y no les paga un overhead para sostener la capacitación o la administración para sostener el servicio. Hay una relación de costo beneficio pero no una de costo efectividad”. **G 5**

De los procedimientos

Muchas veces, los obstáculos que generan mayor dificultad para las OSC, según sus propias expresiones, son los que devienen directamente de los requisitos y procedimientos de rendición de cuentas existentes o los exigidos por quienes financian sus actividades.

En algunos casos, las organizaciones carecen de la capacitación o la experticia para desarrollar sistemas de información que les permitan ordenar y sistematizar la información relativa a los emprendimientos desarrollados por ellas. En otros, los mecanismos conocidos o a los que tiene acceso son poco claros, complejos en su formulación o demasiado detallados para los objetivos y dimensiones específicos a su perfil. Desconocimiento o excesiva complejidad aparecen como los problemas más recurrentes para incorporar herramientas de rendición y transparencia.

Por otro lado, varias de las organizaciones entrevistadas plantean que, por lo general, las modalidades de rendición que establecen los donantes son engorrosas y complejas, las cuales llevan mucho tiempo para realizarlas, tiempo que deben quitarle a las actividades previstas. Asimismo, requieren muchas veces conocimientos y experticias que son onerosas y exigen recursos económicos que no están contemplados .salvo algunas excepciones- por quienes exigen esos procedimientos. Esto genera contradicciones y en lugar de promover, desestimula las prácticas transparentes en las organizaciones, *“porque son tantos los procedimientos, son tan engorrosos que en lugar de facilitar los procesos para llevarnos a la transparencia, te inhiben, te saca las ganas de hacerlo y como hay tanta informalidad en este país, entonces esto también ayuda a que seas uno más del todo”*. **OSC 3**

Junto a lo anterior, la burocratización en los procedimientos aumenta aun más las dificultades del proceso, desestimulando nuevamente las buenas prácticas o las conductas transparentes: *“Para demostrar en alguna situación que es una institución educativa, poco menos tenés que hacer malabares, más allá de todas las reglamentaciones, diez mil vueltas, setenta mil procedimientos, gastar tanta plata. Es tan oneroso que al fin y al cabo te inhibe”*. **OSN 3**

Paralelamente, estas dificultades se acrecientan cuanto mas pequeña es la OSC a la que se haga referencia, puesto que no existen para ellas procedimientos diferenciales que faciliten su operacionalización, teniendo en cuenta que los recursos humanos y económicos se ven mucho mas restringidos y los recursos que son destinados por los donantes son mucho menores que los usualmente asignados, por ejemplo, en el caso de los consejos vecinales, clubes de barrio o entidades de menor envergadura como éstas: *“Los organismos internacionales tienen un solo método, o sea para prestarte 20.000 dólares como para prestarte un millón de dólares se llena el mismo formulario y los mismos requisitos. Hay una cierta desmesura o una falta de flexibilidad en los procedimientos de control que muchas veces obstaculizan a las pequeñas organizaciones”*. **OSN 2**

Recursos

Directamente relacionado con lo anterior, surgen en las entrevistas muchos factores expresados como obstáculos que se refieren a la orientación y escasez de recursos. Por ejemplo, el desarrollo de prácticas de rendición de cuentas implica no solo inversión en recursos humanos sino también económicos. Cuando las pequeñas organizaciones se ven exigidas a destinar parte de su presupuesto a la elaboración de informes contables y rendiciones de cuentas como requisito establecido por las agencias de financiación, éstas ven muchas veces cercenada su posibilidad de acceso a esos fondos ya que se les hace imposible destinar recursos para ese fin pues hacerlo significaría desfinanciar otros espacios vitales de la organización. Esto es inclusive visualizado por los propios financiadores como un obstáculo de acceso: *“Yo supongo que en términos de*

obstáculos, el costo de la organización para brindar información al público y a los beneficiarios debe ser algo que los perjudica. Ellos consiguen el financiamiento para algunas cosas y lo vuelcan en la actividad, luego tienen que tener un plus para poder difundir lo que hicieron y que lo hicieron correctamente. No sólo recursos financieros, sino también recursos humanos”. OI 3

Estas dificultades van generando procesos de inequidad en el acceso de recursos dentro del propio universo de las OSC, por lo que las grandes organizaciones con solidez institucional y recursos disponibles podrán siempre cumplir con los procedimientos exigidos por las agencias de financiación y, por tanto, acceder a recursos para ejecutar sus actividades y proyectos. Las pequeñas organizaciones, por otro lado, al no contar con los recursos necesarios seguirán postergadas en los procesos de financiación y por tanto verán cercenadas sus posibilidades de aumentar los niveles e impactos de su intervención. En pocas palabras, estos sistemas generan que las OSC grandes sean siempre grandes y las chicas siempre chicas.

Culturales

Uno de los obstáculos mas mencionados por los entrevistados y que encuentra unanimidad en todos los sectores relevados, tiene que ver con la ausencia de una cultura de transparencia en Uruguay, la cual no se restringe a las OSC sino que se expande a todas las esferas públicas y privadas.

Al no existir una cultura de rendición de cuentas, el Estado tampoco rinde cuentas a nivel local ni tampoco nacional. Si bien en los últimos años, algunos de los organismos del Estado han publicado sus finanzas, sueldos y compras en páginas Web, estos constituyen emprendimientos aislados que no se han trasladado al resto de las dependencias estatales. Se observa entonces que Uruguay es un país donde el Estado no promueve con claridad pautas y conductas de transparencia y rendición pues ni él mismo las desarrolla: *“El Estado no tiene mecanismos correctos y claros de contralor de su gestión, el Estado uruguayo es un pésimo ejemplo de transparencia con respecto a su propia gestión, está en déficit consigo mismo, por tanto no es un organismo que esté controlando la gestión de la OSC así como tampoco controla su propia gestión”.*

PP 4

Otra de las dificultades expuestas por los propios representantes gubernamentales es que en un país tan pequeño como Uruguay, los contactos y referencias personales, sumado a la ausencia de cultura de *accountability*, deviene muchas veces en prácticas opacas: *“Muchas veces no se quiere cortar con responsables de las organizaciones que sean conocidos. Pienso que por allí pasa uno de los obstáculos que llevan muchas veces a que no se realicen las rendiciones de cuentas como se deben realizar”.* G 4

Sin embargo, no es sólo el Estado el responsable de promover la cultura de la transparencia. Es aún un deber en la formación de ciudadanía exigir a todos los actores involucrados en la cuestión pública establecer reglas y pautas claras en el funcionamiento. En muchos casos, esto llevaría a que los organismos que ejecutan las políticas sociales sean diferentes de los que evalúan la gestión, así los procedimientos podrían ser realmente transparentes. De la misma manera, se podría esperar tanto de las empresas privadas como de los partidos políticos que puedan dar cuenta de sus balances, acciones y resultados.

De las propias organizaciones

Pero existen también obstáculos que surgen en el propio seno de las organizaciones: falta de conocimiento, falta de definiciones políticas en las instituciones, no dedicarle - por escasez o simplemente por desinterés- los tiempos y recursos necesarios para hacerlo. Parece ser que las dificultades devenidas de la debilidad en la cultura transparente hacen mella en las propias instituciones que no se esfuerzan en fortalecer los sistemas de rendición y procedimientos transparentes.

Muchas veces, la reticencia a modalidades de proceder transparentes se deben al miedo a exponerse de las propias organizaciones. Esta preocupación, según una organización consultada, se ha visto acrecentada en los últimos tiempos: *“Yo creo que hay también una cierta cultura defensiva y es que paradójicamente con esta Administración desde un inicio se vieron ataques injustificados y creo que eso generó un cierto repliegue”*.

OSC 6

La mayoría de las organizaciones de ANONG remarca la resistencia de las propias OSC, la falta de voluntad y el temor a exponerse y ser controladas. 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.

El diferente grado de profesionalización de las organizaciones del sector se plantea también como un inconveniente a tener en cuenta. Se plantea 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 que si es complicado está bien, que cuanto más complicado más profesional es. Eso no tiene nada que ver, lo números no tienen por qué ser complicados, sino al contrario”*. **OSN 3**

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.

g. Buenas prácticas

En el análisis de los mecanismos utilizados por las OSC, se han detectado una serie de técnicas y modalidades que merecen rescatarse, ya que constituyen buenos ejemplos de alternativas que permitan avanzar en la práctica de la transparencia y la rendición de cuentas.

Una de las OSC entrevistadas desarrolla al comienzo de cada proyecto una serie de instancias con la población beneficiaria del programa, que tiene como objetivo presentar la iniciativa, explicar de donde provienen los recursos, delimitar la población a la que se dirige y exponer los objetivos, resultados y plazos establecidos para el mismo. De este

modo, la población objetivo se hace participe y por tanto se ve involucrada desde el comienzo de la iniciativa, cumpliendo con lo que para esta organización es una premisa máxima, el derecho a la información de los beneficiarios: *“Los beneficiarios tiene derecho a saber que es lo que se está haciendo, por qué se hace y para qué. Por lo general, esta población son personas con muy poca voz y en general tienden a pensar que acceden a los servicios porque alguien es bueno y no porque tengan un derecho”*.

OSC 3

Otra de las iniciativas que resulta interesante resaltar la desarrolla una organización sin fines de lucro que coordina y desarrolla un programa de guardería comunitaria en asociación con el gobierno local de Montevideo. Allí, los padres de los usuarios directos del servicio son convocados anualmente a una instancia de taller de evaluación donde se les presenta un balance general financiero del proyecto y los resultados obtenidos durante ese año. El taller tiene como objetivo recoger las opiniones, percepciones, críticas y propuestas expresadas por las familias, respecto no solo de la calidad del servicio y las mejoras necesarias, sino también en la propia gestión de la guardería, como ser las inversiones necesarias para mejorar la propuesta, etc.

De esta manera, los destinatarios de los servicios no solo son destinatarios de rendiciones contables sino que también participan directamente en el balance de la gestión del proyecto y en su proyección futura, constituyéndose así en uno de los pocos casos en donde los beneficiarios tienen verdaderamente voz.

Por último, existe un proyecto que surge de una organización de segundo grado, el cual si bien actualmente se encuentra en plena elaboración, es importante resaltar ya que es la primer iniciativa en Uruguay que apunta a facilitar y hacer más accesibles mecanismos de rendición de cuentas para las OSC en general y en particular para las mas pequeñas que son las que encuentran mayores dificultades en este campo. La Asociación Nacional de ONG está enfocada en la búsqueda y elaboración de un programa informático de fácil manejo, donde las organizaciones elaboren sus informes y controles financieros contables. La idea es generar un software que pueda ser recogido por todas las instituciones y permita por tanto unificar los criterios y procedimientos, generando un sistema de información universal. El programa estaría accesible a todos los interesados, brindándoles además capacitación para su buen manejo.

La intención es elaborar un instrumento ajustado a las necesidades y características propias de las OSC, *“diseñado por gente que sepa de esto, pero con mucha participación nuestra. ¿Cuáles son las necesidades, que debe contemplar? La idea es elaborar un software que sea propio y que la gente se apropie de él y que lo use. El resultado final a mediano plazo es que Estado pueda reconocer el sistema como válido y que con eso se facilite y generalice la rendición de cuentas, incluso para las organizaciones más chicas. Y universalizarlo, que todos los organismos públicos siempre reciban un formato único”*. **OSN 3**

La asociación, desde hace ya varios años, ha manifestado la necesidad de contar con un código de ética. La autoregulación o autocontrol voluntario de las organizaciones es un asunto primordial en ámbitos donde la capacidad de contralor o fiscalización van más allá de las capacidades, los objetivos y las metas que se plantea. En concordancia con el Plan de Trabajo 2006-2007 de ANONG, que fuera aprobado por su Asamblea de Socios

el 5 de julio de 2006, se creó una Comisión de Ética, Transparencia y Calidad que comenzará a funcionar en 2007.

h. Lecciones aprendidas

En Uruguay está surgiendo de manera incipiente pero firme, el reconocimiento de la necesidad e importancia de incorporar como un valor fundamental la cultura de la rendición de cuentas y la transparencia en todos los actores sociales, públicos y privados.

Se ha podido observar que respecto del concepto y las implicancias que conlleva la rendición de cuentas y la transparencia, aparece una suerte de consenso que vincula estas prácticas con la idea de democracia y el fortalecimiento de la misma, e involucra una voluntad y un proceder específico tanto al interior como al exterior de la institución.

Existe interés y se detecta una gran voluntad para avanzar en ese camino, pero esto contrasta con la falta de madurez que aun presentan tanto las organizaciones estatales como las de la sociedad civil.

Por otro lado, la propia heterogeneidad existente en el universo de las OSC obliga a que la conformación de mecanismos y modelos de rendición sean lo suficientemente flexibles como para contemplar la diversidad y especificidad de cada organización. Por eso se resalta la pertinencia que pueden tener en este contexto, iniciativas que promuevan mecanismos de certificación de calidad de las instituciones, que generen marcos generales pero adaptables a cada realidad organizacional.

Paralelamente, se constata que las prácticas de rendición y transparencia, son percibidos por todos los actores como los mecanismos más eficientes para generar, fortalecer y mantener la legitimidad y credibilidad en una organización por parte de la sociedad.

Este elemento es considerado fundamental, pues es el respaldo social, devenido de la legitimidad generada por la organización, lo que sustenta y solidifica la existencia de una institución. El pilar fundamental sin el cual sucumbe cualquier iniciativa de la sociedad civil, es el respaldo y el apoyo que la sociedad le otorga.

Respecto a este último punto, en Uruguay las OSC poseen un importante nivel de legitimidad, según lo expresado por los propios actores entrevistados. Si bien se han detectado una serie de dificultades y desconfianzas por parte del nuevo equipo de gobierno en el inicio de su gestión, esto ha ido menguando y la relación entre el Estado y las OSC se ha visto fortalecida.

Igualmente, no se han encontrado iniciativas que fomenten la rendición de cuentas de las OSC, si bien se observa la emergencia de algunas propuestas de parte de organismos gubernamentales, como por ejemplo espacios de evaluación participativa y la creación de ámbitos de contralor de calidad y transparencia, pero que aún no se han concretado y significan islotes de esfuerzos aislados, no coordinados ni con perspectivas de generalizarse.

Por otro lado, se ha observado que el marco legal vigente tampoco se constituye en un mecanismo promotor sino más bien es sólo un contralor formal, bastante débil y

burocratizado. Sin embargo, un nuevo proyecto de ley prevé la conformación de una instancia de promoción y asesoramiento sobre estas cuestiones que ayude a avanzar en este sentido.

Todas las organizaciones que desarrollan con sistematicidad rendiciones de cuentas, no dejan de resaltar los impactos y beneficios para su institución devenidos de éstas prácticas, las cuales son consideradas como grandes procesos de aprendizaje institucional, que mejoran el desempeño y la eficacia de las intervenciones que éstas desarrollan.

Entre los beneficios que otorga la incorporación de estos mecanismos, se resalta que las organizaciones ven mejorada la capacidad de aumentar la calificación y la especificación del trabajo que desarrollan. Por otro lado, facilita la toma de decisiones y la capacidad de proyectar, prever y planificar a largo plazo y permite visualizar los errores para no repetirlos. A su vez, al constituirse en un proceso de evaluación permanente, otorga eficacia y eficiencia en el desempeño, por lo cual es una práctica que ayuda a mejorar la calidad de la institución. *“Implica una mayor rigurosidad en los procedimientos, la calidad de las prestaciones, el relacionamiento con la sociedad, con las personas, con los que se trabaja y el uso y la aplicación de los recursos. Yo creo que traería beneficios porque nos obligaría, nos exigiría patrones de excelencia, patrones de sistematización de lo que se hace, patrones de evaluación continua y de mejoría continua. Creo que le daría a la institución una mejora de calidad sin duda”.*

Paralelamente, las organizaciones encuentran fortalecida su legitimidad y credibilidad, capital intangible pero central en este tipo de instituciones. Esto se debe a que los mecanismos de rendición y las prácticas transparentes, dan garantías de gestión y espanta fantasmas y prejuicios que se han creado en torno a las OSC: *“Despejaría esos fantasmas y permitiría una discusión más libre respecto qué es lo que verdaderamente importa. Si tu trabajo contribuye o no al desarrollo de la ciudadanía, al desarrollo de derechos, Rompería con el estereotipo de que las ONG son un curro de enriquecimiento individual”.*

Por último, la universalización de la rendición permitiría diferenciar a las OSC responsables y serias de las no responsables y opacas, las transparentes de las no transparentes, las eficientes de las no eficientes, en palabras de un entrevistado: *“Pasa el colador y distingue entre las que valen la pena invertir y de las que hay que huir”.*

G5

Pero existen una serie de obstáculos, tanto al interior como en el entorno de las organizaciones -fundamentalmente relacionados a aspectos culturales- que dificultan el fortalecimiento de los escasos esfuerzos e iniciativas emprendidas con el fin de incrementar la cultura de la rendición de cuentas y la transparencia en Uruguay.

Igualmente, en el balance final, la fuerte e incipiente sensibilización respecto de la importancia de universalizar esas prácticas por todos los actores sociales consultados, robusteciéndolas y enraizándolas como un componente más del proceder y ser institucional, está marcando un camino que si bien recién comienza, lo hace dando pasos seguros y firmes orientados a este fin.

4. Pasos a seguir

Los saldos de esta investigación son muy positivos. En términos generales, la misma fue muy bien acogida en Uruguay y no se encontraron reticencias u obstáculos de parte de todos los actores consultados y entrevistados lo cuales, por el contrario, se mostraron muy interesados y dispuestos tanto para las instancias de entrevista como en el aporte de información y datos propios de sus organizaciones o espacios que representaban.

El trabajo de campo fue sencillo de efectuar, resultando a su vez, en una recolección de datos e información muy sugerente y nutrida.

Lo mismo sucedió con el taller de consulta y devolución que se desarrolló con las OSC, durante el cual los resultados preliminares fueron de mucho interés para los participantes y por el cual pudieron recogerse interesantes apreciaciones y comentarios, también volcados en este estudio.

Ciertamente esta investigación y especialmente las instancias de interacción con los actores involucrados, así como las devoluciones o consultas, han sido percibidas como un importante paso por todos pues puso en discusión estos temas, brindando además nuevos insumos para enriquecer el debate respecto al estado, los mecanismos, los obstáculos y los caminos a emprender en Uruguay en pos de fortalecer la cultura de la rendición de cuentas y la transparencia y en la búsqueda de alternativas ajustadas a las características propias de las OSC.

En primer lugar, surge como una necesidad primordial iniciar un proceso de capacitación de las organizaciones que les permitan no sólo conocer sistemas alternativos y manejos accesibles que promuevan en su seno prácticas de rendición y transparencia, sino que también comiencen a visualizar la importancia de sistematizar estas prácticas, no sólo como modo de ganar legitimidad y credibilidad social, sino también y fundamentalmente como instrumento de aprendizaje y fortalecimiento institucional.

Igualmente, se ha visualizado que las organizaciones reconocen la importancia de adquirir instrumentos para la rendición de cuentas y que estos procesos son visualizados como insumos claves de la gestión y el mejoramiento de las iniciativas emprendidas por ellas. El problema es que, muchas veces, los procedimientos suelen aparecer como engorrosos y complejos y en algunos casos caros en su ejecución, lo cual desestimula su incorporación.

Es por ello que, en segundo lugar, se hace necesario el diseño de sistemas de información accesibles y flexibles que posibiliten procesos de rendición ajustados a los diferentes perfiles y dimensiones de las OSC existentes. En Uruguay, los mecanismos utilizados son los más tradicionales (informes anuales o por proyecto, balances contables) pero se detectaron pocas iniciativas de evaluación y retroalimentación entre las organizaciones y los diversos actores relevantes, entre ellos los beneficiarios.

Deben generarse impulsos de fortalecimiento institucional y acciones coordinadas que se orienten a la búsqueda de mecanismos comunes de rendición de cuentas entre las OSC.

Por otro lado, el concepto de transparencia y rendición de cuentas continúa muy ligado a los aspectos puramente financieros y contables, dejando de lado elementos básicos como lo son la ética, la eficiencia, el libre acceso a la información, etc. Es por eso que se hace imprescindible comenzar a promover, de manera seria y sistemática, la cultura de rendición y transparencia no sólo hacia las organizaciones de la sociedad civil sino hacia la sociedad toda, donde comience a considerarse necesaria y exigible la rendición de la gestión de las entidades tanto públicas como privadas que tengan injerencia o afecten el bienestar de la comunidad y que traspase las barreras de los informes económicos, incluyendo los aspectos más cualitativos. La rendición de cuentas no es sólo informar sino lograr que la gente se involucre para fortalecer la legitimidad de la sociedad civil frente a otros actores, es promover la ciudadanía y la gobernabilidad.

Los donantes también tienen deberes en este tema. Se ha desarrollado por parte de estos actores un proceso de burocratización en sus controles, lo cual complejiza los procesos que le son exigidos a las organizaciones. A su vez, como se ha observado, las exigencias y solicitudes de información y rendición son universales y no existen procesos diferenciados que contemplen las heterogeneidades entre las instituciones que componen el mundo de las OSC. Las grandes y las pequeñas son sometidas a los mismos requisitos y exigencias, dificultando aun más el acceso a los recursos de estas últimas.

Por último, varios de los actores consultados plantean la necesidad de generar un organismo central de certificación o control de calidad de las OSC que permita generar requisitos estándar y estimulen a las organizaciones a mejorar la calidad de la gestión y la transparencia en sus prácticas.

Para ello podrían retomarse diversas experiencias desarrolladas en otros países como, por ejemplo, una iniciativa española donde existe una entidad que funciona como un sistema de evaluación externa, con dispositivos y procedimientos para la transparencia. Allí se presentan las organizaciones voluntariamente para ser evaluadas a través de un formulario básico, con el cual posteriormente la entidad elabora un ranking que está dirigido a la población en general, entre ellos a potenciales donantes.

Referencias bibliográficas

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).

Uruguay, Instituto Nacional de Estadística. *Censo 2004. Total del país. Síntesis de resultados*. Montevideo: INE; 2005. En: http://www.ine.gub.uy/fase1new/TotalPais/divulgacion_TotalPais.asp.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005). *Informe del Desarrollo Humano en Uruguay*. Montevideo, PNUD. En: <http://www.undp.org.uy/>.

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 (2005).

Observatorio del Tercer Sector. ISTR Seventh International Conference (2006) *How is legitimacy generated in NGOs? A case study of Catalonia*. Vidal, Paula; Guixe, Imma; Sureda, María. España. www.tercersector.org.es

Calvo J.J. (2005): *Las necesidades básicas insatisfechas en Uruguay*. Montevideo, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales.

Uruguay, Instituto Nacional de Estadísticas (2004): *Estimaciones de pobreza por método de ingreso*. Montevideo, INE.

ICD (2006): *Brillos e impurezas de un diamante. Resultados del Índice de la Sociedad Civil en Uruguay*. Montevideo, ICD, 2006

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.

Jordan, L. (2006): *Nuevas formas de abordar la rendición de cuentas: derechos y contexto internacional de fines del siglo XX*, en Insunza Vera, E. y A. J. Olivera (coord.): *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Honorable Cámara de Diputados-CIESAS-Universidad Veracruzana - Miguel Ángel Porrúa, México DF.

Anexo I A

Lista de entrevistados

Sector	Institución	Referente
OSC (13)	Plenario Intersindical de Trabajadores-Central Nacional de Trabajadores (PIT/CNT)	Juan Castillo
	Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP)	Raúl Sánchez
	Asociación Nacional de ONGs (ANONG)	Fernando Rodríguez
	Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay (AEBU)	Carlos Márquez
	Comité Central Israelita	Ernesto Kreimermann
	El Abrojo	Gustavo Leal
	Fundación Logros	Sandra Marcos
	Cotidiano Mujer	Lilián Celiberti
	Iniciativa Latinoamericana	Juan José Meré
	Federación Rural	Rodrigo Herrero
	Cruz Roja	Luis Dachi
	ADSI	José Luis
	Gobierno (6)	MEC. Espacio de Estudios Normativos
MIDES		Mariela Mazzotti
DGI		Joaquín Serva y Margarita Vasconcellos
Junta Anticorrupción		Adolfo Pérez Piera

	OPP	María Elena Laurnaga
	Intendencia Municipal de Canelones	Abel Oroño
Partidos Políticos (4)	Partido Nacional	Beatriz Argimón
	Frente Amplio	Lucía Topolanski
	Partido Colorado	Isaac Alfie
	Partido Independiente	Pablo Mieres
Donantes y organismos internacionales (4)	AECI	José Maria Taberné
	Fesur	Rafael Sanseviero
	BID	Roberto Fernández Hugo Estrázulas
	Avina	Enrique Piedra Cueva
Sector empresarial (2)	Tea Deloitte y Touche	Alina Gil
	Banco Santander	Jorge González Perdomo
Académicos (1)	Universidad de la República- Facultad de Ciencias Sociales-Instituto de Ciencia Política	Constanza Moreira

Anexo I B

Códigos utilizados en el análisis
para la identificación de los diferentes sectores

Sector	Código
Organización de la Sociedad Civil	OSC
Organización de Segundo Nivel	OSN
Gobierno	G
Partidos Políticos	PP
Donantes y Organismos Internacionales	OI
Sector empresarial	SE
Académicos	A

Anexo II

PAUTAS DE ENTREVISTAS

1. Pauta para entrevistas con OSC

Fecha: _____
Entrevistado: _____
Organización: _____
Entrevistador: _____
Presentación del proyecto: El proyecto tiene como objetivo general contribuir con el fortalecimiento de las OSC en América Latina ofreciéndoles alternativas de rendición de cuentas y transparencia. <i>(La rendición de cuentas se refiere a las acciones tendientes a transparentar la forma de trabajo y el manejo financiero de las organizaciones).</i>

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 de 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 u 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?

Sólo para socias ANONG o PIT/CNT

21. Como socia de ANONG/PIT-CNT ¿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?

2- Pauta para entrevistas con representantes del gobierno

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 de 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 los mecanismos de rendición de cuentas que el Estado exige o espera de las OSC con quienes trabaja?
6. ¿Se espera que haya una rendición de cuentas a los beneficiarios de los programas? ¿De qué forma?
7. ¿Se incorpora a los beneficiarios en una evaluación participativa de los proyectos? ¿Cuáles son los mecanismos?
8. ¿Qué acciones realiza el Estado para promover la rendición de cuentas de las OSC?
9. ¿Cuáles son los mecanismos por los cuáles su propio organismo rinde cuentas? ¿Hacia quiénes?
10. ¿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?
11. ¿Cuáles son las entidades (gubernamentales, no gubernamentales, etc.) que podrían estar involucradas en una iniciativa conjunta en torno a los mecanismos concretos de rendición?
12. ¿Cuáles son los factores que contribuyen u obstaculizan la promoción de la rendición de cuentas?
13. ¿Pueden los donantes u organismos internacionales contribuir a la rendición de cuentas de las OSC? ¿De qué manera?
14. 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?
15. ¿Está dispuesta su agencia o el Estado como tal a contribuir a la rendición de cuentas de las OSC? ¿Cuáles podrían ser las formas?
16. ¿Qué requisitos considera necesarios para promover sistemas de información, rendición de cuentas y aprendizaje organizacional?
17. ¿Tiene alguna sugerencia concreta o visualiza algún mecanismo de consenso a implementar en el país para la rendición de cuentas de las OSC?

3- Pauta para entrevistas con partidos políticos

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 de 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 los mecanismos de rendición de cuentas que el Estado exige o espera de las OSC con quienes trabaja?
6. ¿Qué acciones realiza el Estado para promover la rendición de cuentas de las OSC?
7. ¿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 los demás actores relacionados? ¿Cuáles?
8. ¿Cuáles son las entidades (gubernamentales, no gubernamentales, etc.) que podrían estar involucradas en una iniciativa conjunta en torno a los mecanismos concretos de rendición?
9. ¿Cuáles son los factores que contribuyen/obstaculizan la promoción de la rendición de cuentas?
10. ¿Pueden los donantes u organismos internacionales contribuir a la rendición de cuentas de las OSC? ¿De qué manera?
11. ¿De qué forma podrían los organismos Estatales contribuir con la rendición de cuentas?
12. ¿Qué requisitos considera necesarios para promover sistemas de información, rendición de cuentas y aprendizaje organizacional a la interna de las organizaciones y en el escenario general?
13. ¿Tiene alguna sugerencia concreta o visualiza algún mecanismo de consenso a implementar en el país para la rendición de cuentas de las OSC?

4- Pauta para entrevistas con donantes y organizaciones internacionales

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 de 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. ¿Cuáles son los mecanismos de rendición de cuentas que su institución exige o espera de las OSC con quienes trabaja?
7. ¿Qué otros mecanismos le parecen interesantes para incorporar a la gestión institucional en el tema de transparencia y rendición de cuentas?
8. ¿Se espera que haya una rendición de cuentas por parte de las organizaciones a los socios o a los beneficiarios de los programas? ¿De qué forma?
9. ¿Se incorpora a los beneficiarios de los proyectos en una evaluación participativa de los mismos? ¿Cuáles son los mecanismos?
10. ¿Cuáles son los mecanismos por los cuáles su propia institución rinde cuentas?
11. ¿Quiénes son los beneficiarios de su organización? ¿Tiene acciones de rendición de cuentas dirigidas hacia ellos? ¿Cuáles?
12. ¿Cuáles son los aspectos que contribuyen/obstaculizan la promoción de la rendición de cuentas?
13. ¿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?
14. ¿Sirve la rendición de cuentas como forma de aprendizaje institucional? ¿Cómo pueden las OSC utilizar sus resultados para mejorar su desempeño?
15. ¿Cuáles son las entidades (gubernamentales, no gubernamentales, etc.) que podrían estar involucradas en una iniciativa conjunta en torno a los mecanismos concretos de rendición?
16. ¿Pueden los donantes u organismos internacionales contribuir a la rendición de cuentas de las OSC? ¿De qué manera?
17. ¿Qué tipo de acciones se realizan desde su organización para promover la rendición de cuentas de sus OSC contrapartes o de las OSC en general?
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?

5- Pauta para entrevistas con representantes del sector empresarial

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 de 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. ¿Cuáles son los mecanismos de rendición de cuentas que su institución exige o espera de las OSC con quienes trabaja?
7. ¿Qué otros mecanismos le parecen interesantes para incorporar a la gestión institucional en el tema de transparencia y rendición de cuentas?
8. ¿Se espera que haya una rendición de cuentas por parte de las organizaciones a los socios o a los beneficiarios de los programas? ¿De qué forma?
9. ¿Cuáles son los mecanismos por los cuáles su propia institución rinde cuentas?
10. ¿Quiénes son los beneficiarios de su organización? ¿Tiene acciones de rendición de cuentas dirigidas hacia ellos? ¿Cuáles?
11. ¿Cuáles son los aspectos 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. ¿Cuáles son las entidades (gubernamentales, no gubernamentales, etc.) que podrían estar involucradas en una iniciativa conjunta en torno a los mecanismos concretos de rendición?
15. 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?

16. ¿Qué tipo de acciones se realizan desde su organización para promover la rendición de cuentas de sus OSC contrapartes o de las OSC en general?
17. ¿Qué requisitos considera necesarios para promover sistemas de información, rendición de cuentas y aprendizaje organizacional?
18. ¿Tiene alguna sugerencia concreta o visualiza algún mecanismo de consenso a implementar en el país para la rendición de cuentas de las OSC?

6- Pauta para entrevistas con el sector académico

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 de 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. ¿Qué acciones realiza el Estado para promover la rendición de cuentas de las OSC?
6. ¿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 los demás actores relacionados? ¿Cuáles?
7. ¿Cuáles son las entidades (gubernamentales, no gubernamentales, etc.) que podrían estar involucradas en una iniciativa conjunta en torno a los mecanismos concretos de rendición?
8. ¿Cuáles son los factores que contribuyen/obstaculizan la promoción de la rendición de cuentas?
9. ¿De qué forma podrían los organismos Estatales contribuir con la rendición de cuentas?
10. ¿Qué requisitos considera necesarios para promover sistemas de información, rendición de cuentas y aprendizaje organizacional a la interna de las organizaciones y en el escenario general?
11. ¿Tiene alguna sugerencia concreta o visualiza algún mecanismo de consenso a implementar en el país para la rendición de cuentas de las OSC?

Anexo III

MONITOREO DE MEDIOS

1. Introducción

El análisis o monitoreo de los medios de comunicación es uno de los métodos de investigación primaria utilizado para generar información válida y útil sobre la presencia en la agenda pública de la temática transparencia y rendición de cuentas en general y en particular en el seno de las OSC.

El examen de los medios de comunicación se realiza para recopilar información sobre los temas relacionados a la promoción o acción de *accountability*, las actitudes y valores expresados por la sociedad civil y otros actores del público en general, así como para identificar la imagen que de la sociedad civil transmiten los medios de comunicación. Este análisis proporciona información cualitativa y cuantitativa que permiten acercarse al “estado del arte” en esta temática en Uruguay.

2. Metodología

El monitoreo de los medios de comunicación se realizó en el período comprendido entre el 16 de agosto y el 16 de octubre de 2006. El punto de partida de esta investigación fue la selección de los medios de comunicación a monitorear. Para realizar la selección se efectuó primero un somero análisis de los medios existentes en Uruguay. A partir de este panorama se confeccionó una muestra representativa de medios de alcance nacional, priorizando los medios de mayor tiraje o audiencia.

Como resultado se obtuvo un grupo de 5 medios de comunicación, que comprende la prensa escrita y la radio:

- Diario El País
- Diario El Observador
- Semanario Búsqueda
- Diario La Diaria
- Radio AM El Espectador

Los diarios y semanarios se monitorearon en su totalidad, incluyendo sus suplementos. Para la radio se eligió uno de sus programas informativos y de análisis de actualidad centrales, el programa “En Perspectiva” de 8 a 12.30 de la mañana en radio El Espectador.

De acuerdo a la metodología establecida, el ejercicio del monitoreo constó de las siguientes etapas: a) revisión diaria de la prensa escrita y programa radial seleccionados; b) selección de las noticias a procesar; c) análisis de cada una de las noticias seleccionadas según las pautas establecidas –ver anexo 2-; d) registro e ingreso a la base de datos y e) posterior análisis de los datos y elaboración de informe. Todo este proceso se realizó bajo un estricto seguimiento, control y verificación de la información procesada.

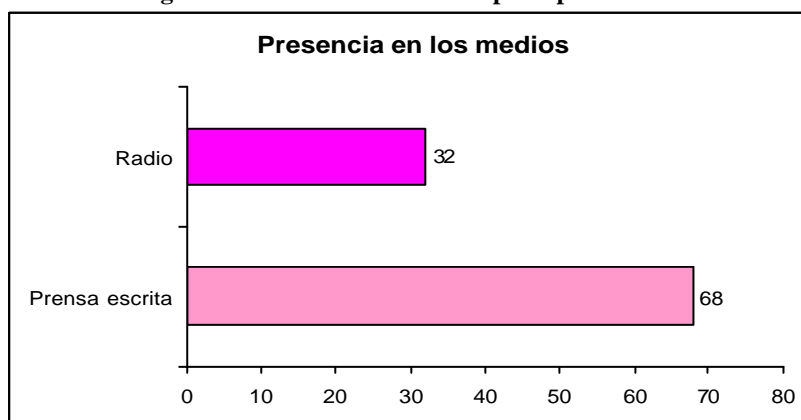
En el análisis de las noticias se registró la siguiente información: datos generales (fecha, medio, página o lugar, tipo de noticia), resumen, temáticas, alcance geográfico, actores involucrados en la noticia, fuentes de información y si figura en lugar destacado.

3. La transparencia y la rendición de cuentas en la agenda pública: algunos datos

Durante los dos meses de duración del monitoreo se recogieron y analizaron 56 noticias relacionadas a la temática objeto de esta investigación, lo cual representa el 0.41 % del total de noticias que fueron publicados por los medios de comunicación analizados. Esto expone ya indicios claros de la poca presencia que este tópico tiene en los medios de comunicación en Uruguay, reflejo directo de la escasa atención que en general tiene el tema *accountability* en la sociedad. Es importante mencionar que para el análisis y el monitoreo, fueron excluidas las noticias referentes a denuncias o acusaciones -sin constatación- de mala gestión o hechos irregulares o de corrupción, desde los sectores opositores al gobierno actual. Así mismo, no fue considerada la rendición de cuentas del Estado y sus órganos, la cual se define por su conformación en artículos legales que constituyen conjuntamente la ley presupuestal que tiene una vigencia anual y se orienta a la gestión y distribución de los recursos públicos a las diversas funciones gubernamentales. Esta exclusión se debe a que estos dos factores no guardan relación alguna con el objeto temático que aquí se ha seleccionado para el análisis.

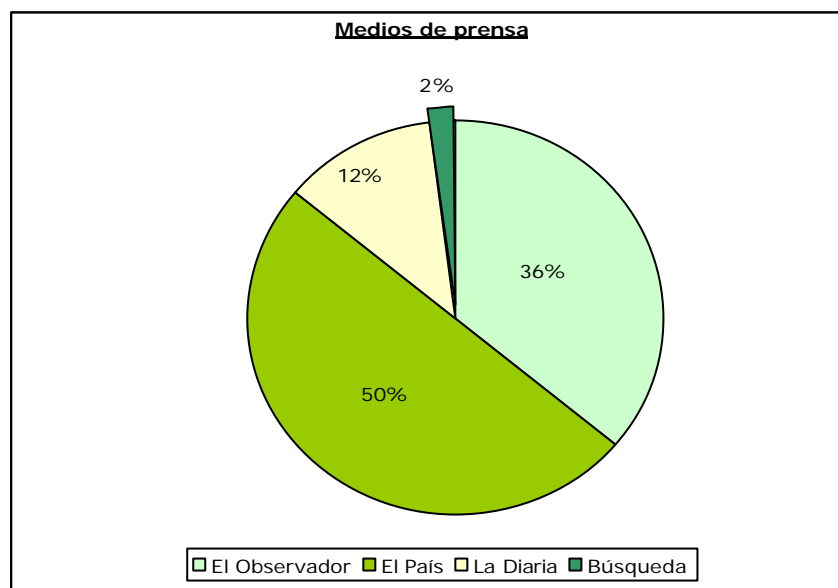
Adentrándose en los hallazgos obtenidos con este estudio, se observa que del total de noticias relevadas, seis notas fueron extraídas del medio radial y el resto -50- de los diversos diarios y semanarios analizados. Sin embargo, si se toma en cuenta que los medios escritos cuadruplicaban su presencia en este estudio respecto de los medios radiofónicos, se hace necesario realizar una ponderación que permita visualizar con claridad la frecuencia real de noticias relacionadas a transparencia y rendición de cuentas en los diversos medios de comunicación masiva. Ponderando entonces los datos brutos se obtiene que igualmente, las noticias relevadas en los medios escritos superan, duplicando, las noticias que aparecieron en igual período en la radio, tal como muestra la gráfica.

Figura 1. Presencia de noticias por tipo de medio



Por tanto, en radio El Espectador se recolectaron el 32% de las noticias, mientras que el resto -pertenecientes a los medios escritos- fueron extraídas tal como lo presenta la siguiente gráfica:

Figura 2. Distribución de noticias en prensa escrita



Tal como puede observarse en la figura, la mitad de las notas recogidas pertenecen al diario El País. La otra mitad se compone en primer lugar por notas que parecieron en el diario El Observador y en La Diaria. Solo un 1% pertenece a Búsqueda. Es importante aclarar que de éste último, al ser un medio de frecuencia semanal, fueron analizados nueve ejemplares, mientras que en el resto, dada su aparición diaria, su relevamiento alcanzó entre 44⁴ y 62 ejemplares. Igualmente solo se encontró una nota en los nueve casos revisados, lo cual constata una pobre presencia de ésta temática en ese semanario.

Analizando los hallazgos cualitativamente, se encontraron algunas tendencias claras.

El diario El País se caracteriza por ser el de mayor tiraje y cantidad de lectores. Esto se explica porque su consumo es independiente de la filiación política e ideológica de sus lectores ya que es uno de los medios de prensa más antiguos y con mayor popularidad.

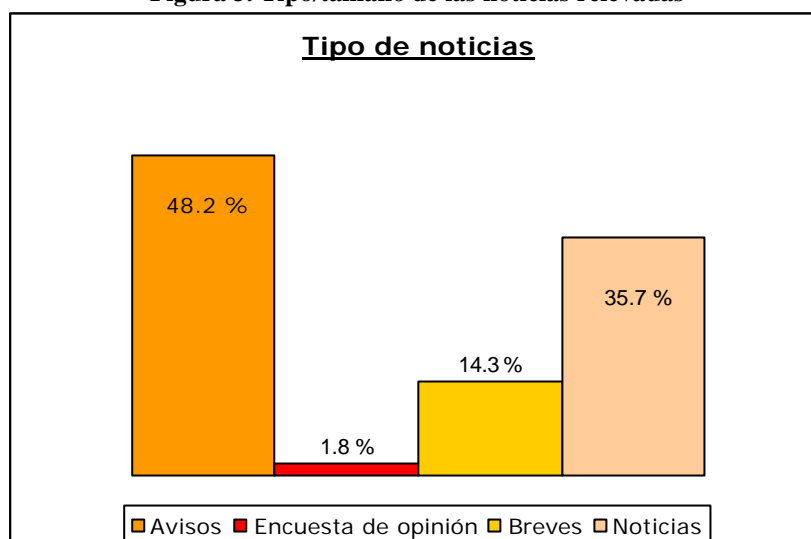
Si analizamos el tipo de noticias, se detecta que el 74% del total de notas seleccionadas, lo constituyen convocatorias a asambleas por balance y rendición de OSC, fenómeno que puede interpretarse por el hecho antes expuesto: las OSC convocantes lo eligen como medio de difusión pues es el de mayor alcance nacional.

En el otro extremo se encuentra La Diaria, medio impreso nacido a finales del 2005, el cual se edita solo de lunes a viernes con un tiraje actual de 4257 ejemplares diarios -a la fecha del monitoreo- y el cual se comercializa por medio de suscripciones individuales y no es vendido en comercios o tiendas. El 100% de las notas encontradas en este medio están constituidas por largas notas o artículos analíticos y de debate, conteniendo mas profundidad y extensión en sus noticias relacionadas al tema de rendición de cuentas y transparencia.

Respecto al tipo de noticia relacionada al tamaño de la misma, casi la mitad de las notas relevadas se constituyen por pequeños recuadros en los que aparecen recordatorios o convocatorias a asambleas o encuentros de OSC.

⁴ La Diaria no se edita los días sábados y domingos.

Figura 3. Tipo/tamaño de las noticias relevadas



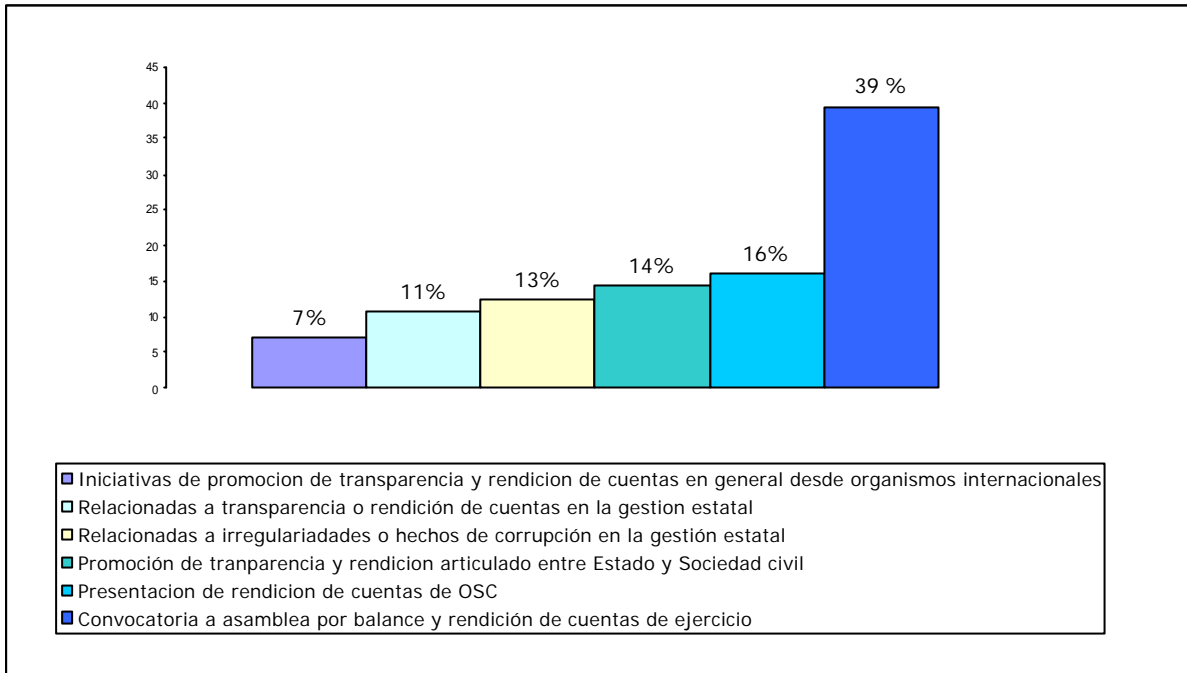
Las notas que constituyen noticias no breves, es decir que ocupan más de media página, representan más de $\frac{1}{4}$ del total y se distribuyen del siguiente modo:

- 35% Relacionadas a irregularidades en la gestión del Estado o acciones de control y transparencia desde y hacia el Gobierno
- 20% Notas relacionadas a organismos internacionales. Sorprende que de las noticias relacionadas a estas entidades, el 100% de ellas se encuentran en este tipo de noticias y ocupan al menos, una página de los diarios.
- 35% Acciones articuladas entre el Estado y sociedad civil de promoción de transparencia en ambos escenarios.
- 10% Acciones de transparencia desde y hacia los partidos políticos

Respecto a las temáticas abordadas en las noticias relevadas, tal como se observa en la figura 4, el mayor guarismo lo representa las convocatorias a asambleas de OSC por motivo del balance anual. Cabe aclarar que esta actividad es obligatoria para este tipo de entidades. Los estatutos que rigen el funcionamiento de las OSC exige que se efectúe este tipo de instancias con frecuencia anual y dicha actividad deber ser debidamente promocionada en forma pública.

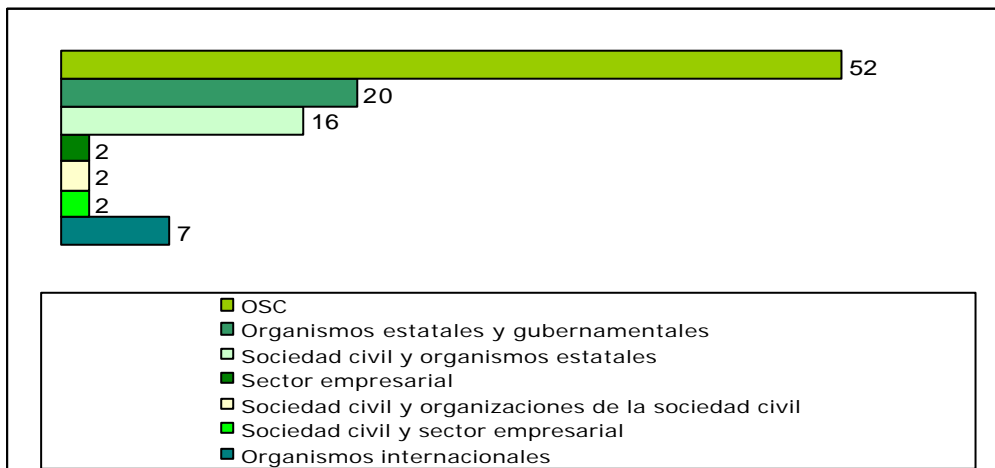
Cuando se analiza el tipo de OSC convocante, se detecta que las convocatorias son realizadas en su totalidad por centros, sociedades, clubes o asociaciones gremiales, es decir OSC de base representativa en su composición. No se encontró ningún caso en que una ONG u organización de intervención social fuese quien llamara a asamblea, aunque en sus estatutos también está reglamentada la obligatoriedad de asambleas y elecciones periódicas.

Figura 4. Temáticas abordadas en las noticias registradas



En cuanto al alcance de las noticias recogidas durante la revisión de medios, el 71% de ellas constituyeron noticias de alcance nacional, el 21% local, el 5% departamental y sólo el 25% de alcance internacional. Estas últimas se encontraron siempre relacionadas a iniciativas de organismos internacionales en promoción de políticas globales de transparencia y rendición de cuentas.

Figura 5. Actores involucrados en las noticias



Tal como se desprende de la gráfica, más de la mitad de las notas relevadas tienen como protagonistas a las OSC, dato que se ve menguado en importancia cualitativa si se cruza este hallazgo con el tipo de noticias, pues se puede concluir con claridad y constatación empírica, que esta presencia se explica simplemente por la importante cantidad de convocatorias a asambleas publicadas por las OSC en los medios de comunicación masiva.

El 20% que involucra actores estatales y gubernamentales se relacionan en su totalidad con iniciativas de promoción de transparencia en la gestión estatal o a hechos de

corrupción o irregularidad constatados. Este último componente constituye el 42% del total de noticias en este ítem.

Las noticias donde se relacionan iniciativas de la sociedad civil con organismos del Estado -que representan el 16% del total- involucran a las siguientes esferas gubernamentales:

- 25% Instituto de Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU)
- 17% Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
- 8% Obras Sanitarias del Estado (OSE)
- 17% Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)
- 8% Ministerio de Salud Pública (MSP)
- 17% Gobierno Municipal
- 8% Auditoría General de la Nación

Respecto de las OSC que articulan con el Estado, se observa que en el 90% de las iniciativas conjuntas, el Estado tiene como socias ONG, especialmente ambientalistas, de atención a la infancia y a poblaciones en situación de vulnerabilidad social. El 10% restante se vincula a movimientos cooperativos y asociaciones gremiales.

Anexo IV

Bibliografía comentada sobre transparencia y rendición de cuentas

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

Publicación del Servicio de Información del Banco Mundial para el Cono Sur. En este número hay entrevistas y notas cortas informativas sobre temas de corrupción, transparencia y gobernabilidad.

- Blagescu, Mónica et al (2006): *Pathways to Accountability*, The GAP Framework, Londres.

Guía de actuación y reflexión de la rendición de cuentas. Con énfasis en las ONG internacionales, las corporaciones y los organismos intergubernamentales internacionales.

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

En este artículo el autor explora la brecha entre las intenciones del aprendizaje de los donantes de las organizaciones a las que apoyan y las prácticas concretas al respecto.

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

Esta investigación incluyó: (a) un análisis de las prácticas actuales de calidad usadas por las ONG, tanto en el Reino Unido como a nivel internacional; (b) una encuesta en línea a los socios de BOND; (c) una serie de grupos focales con socios de BOND y entrevistas con líderes de opinión.

- CEMEFI (Centro Mexicano para la Filantropía) (2006): *Son 49 las ONG que alcanzan el nivel óptimo de los Indicadores de Institucionalidad y Transparencia*, en *CEMEFI Informa*, México DF.

Información sobre los avances del proceso de acreditación que impulsa CEMEFI, por el cual las organizaciones presentan voluntariamente referencias comprobatorias de 10 indicadores de calidad organizacional.

- CEMEFI (Centro Mexicano para la Filantropía) (2004): *Institucionalidad y Transparencia. Indicadores*, MC Editores, México DF.

El documento presenta indicadores de institucionalidad y transparencia para que las organizaciones de la sociedad civil, dedicadas a la asistencia, promoción y desarrollo social, y que persiguen causas fundadas en los principios de solidaridad, filantropía y

corresponsabilidad social, puedan contar con una guía para alcanzar estándares de institucionalidad y transparencia.

- Chertok, Maria et al (2006): *Where are the limits of donor accountability?*, en *Alliance*, vol. 11, N° 3.

El artículo analiza desde la perspectiva de algunos países de Europa del Este la problemática de la *accountability* de los donantes.

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

Este artículo desafía la premisa normativa sobre la rendición de cuentas en las organizaciones: que más rendición de cuentas es necesariamente mejor. Más específicamente examina dos formas de “miopía” que caracteriza las concepciones de la rendición de cuentas entre las organizaciones de la sociedad civil proveedoras de servicios: (a) la rendición de cuentas como un conjunto de relaciones inconectas más que un sistema de relaciones, (b) la rendición de cuentas a corto plazo y regida por reglas más que un medio de desarrollo social a largo plazo.

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

Este documento examina como es la rendición de cuenta de las organizaciones no gubernamentales. Se reseñan los siguientes cinco mecanismos: informes, autoevaluaciones, evaluaciones de desempeño, participación, autorregulaciones y auditorías sociales. Cada mecanismo considerado como una “herramienta” o como un “proceso” se analiza desde las tres dimensiones de la rendición de cuentas: hacia arriba, hacia abajo o a la interna.

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

Este artículo examina el concepto de rendición de cuentas desde la perspectiva de diversas disciplinas de forma tal de generar una comprensión integrada del concepto. Se presta especial atención a la perspectiva de la ciencia política y la economía. El análisis parte de la experiencia tanto de las organizaciones sin fines de lucro del Norte, que se desarrollan en regiones ricas e industrializadas, como de las organizaciones del Sur, que actúan en regiones pobres.

- Ebrahim, Zofeen T. (2006): *Rethinking accountability to achieve civic justice*, Terraviva, CIVICUS, Glasgow.

Síntesis de un plenario llevado a cabo en la Asamblea Mundial de CIVICUS en Glasgow en junio de 2006. Discusión sobre la relación entre la rendición de cuentas de la sociedad civil y su labor hacia la justicia cívica.

- Formez (Centro di Formazione Studi) (s/d): *Estudio sobre cómo mejorar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil en la Argentina. Informe Final*, Formez, s/l.

Este estudio pretendió identificar en Argentina a las entidades que brindan asesoría y ayuda a las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de competencias que les permiten hacer más eficiente su desempeño y efectividad en un marco de transparencia y analizar cuáles son los tipos o mecanismos de asistencia utilizados. Además, se analizan posibles esquemas para mejorar la efectividad, transparencia y rendición de cuentas de la gestión de las organizaciones de la sociedad civil argentinas con el propósito de generar o mejorar las condiciones de control social y su credibilidad ante la sociedad civil, el Estado y otros donantes.

- Foro Social para la Transparencia (2005): *Guía Ciudadana. Guía para la aplicación del Decreto N° 1172/2003. Primera guía ciudadana para la transparencia y el acceso a la información*, Foro Social para la Transparencia, Buenos Aires.

Esta guía pretende brindar a los ciudadanos argentinos toda la información conducente a la plena aplicación del Decreto N° 1172/2003. El mismo crea una serie de mecanismos e instrumentos que contribuyen a una mayor transparencia en los actos de gobierno.

- Fundación Premio Nacional de Calidad (1999): *Modelo para una Gestión de Excelencia en Organizaciones sin Fines de Lucro. Bases del Premio Nacional a la Calidad. Organizaciones sin Fines de Lucro. Argentina 2000*, Fundación Premio Nacional de Calidad, Buenos Aires.

Este documento describe el Modelo y el Proceso de Evaluación adoptado para conceder el Premio Nacional a la Calidad. Se explicitan los criterios y procedimientos para seleccionar a los galardonados, y a la vez, este documento pretende ser una herramienta de autodiagnóstico y mejora para las organizaciones sin fines de lucro que busquen mejorar su gestión apuntando a una mejora en la calidad de su desempeño.

- Fundación SES (2002): *Estándares de Calidad Organizacional*, Fundación SES, Buenos Aires.

Para la Fundación SES, los Estándares de Calidad Organizacional son indicadores que permiten medir el “estado” de una organización en un momento determinado, tanto en los aspectos relacionados con la estructura y el funcionamiento organizacional (de la organización para adentro), como los niveles de relación y sustentabilidad de la organización (de la organización para afuera). La publicación describe los estándares, su utilización, cómo otorgar puntajes y cómo utilizar el instrumento de medición.

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

El estatuto (Accountability Charter), el primero en su tipo para ONG internacionales, sienta las bases para la transparencia, reglamentos y códigos de responsabilidad dentro de ese sector. Entre los firmantes se encuentran Amnistía Internacional, CIVICUS, Greenpeace, Save the Children Internacional, International Federation Terre des

Hombres, Action Aid, Consumers International, Oxfam, Survival International, Transparencia Internacional y World YWCA.

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

Código de Ética y Conducta (versión preliminar) que sería aplicado para todas las organizaciones de la sociedad civil que pidieran acreditación con la Unión Africana y pretende convertirse en un estándar de aplicación voluntaria del sector.

- Hernández Baqueiro, Alberto (2004): *Estructura ética y cultura organizacional: ¿formalización o compromiso?: Reflexiones sobre un estudio de caso*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey-Departamento de Humanidades -Cátedra de Ética, Justicia y Sociedad Civil, México DF.

Este artículo fue presentado en la VI Conferencia Internacional de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector (ISTR), realizada entre los días 11 y 14 de julio de 2004 en Toronto. Este artículo es un extracto de un estudio de caso que se llevó a cabo desde comienzos de 2004 en una organización no lucrativa radicada al sur de la Ciudad de México. El estudio pretende detectar y establecer relaciones entre los elementos constitutivos de la estructura ética de la organización, los elementos de la cultura organizacional, y el desempeño ético de la misma. La estructura ética es una parte de la estructura organizacional, caracterizada por cierto grado de formalización y centralización. La cultura organizacional comprende creencias y valores, entre los cuales se encuentran valores de contenido ético. El primer párrafo ofrece una introducción sobre la perspectiva de estudio de la ética adoptada en el escrito, enfatizando la importancia que tiene para las organizaciones y expone una definición provisional de las organizaciones de la sociedad civil. El segundo apartado contextualiza los estudios sobre transparencia y corrupción y su relación con las organizaciones de la sociedad civil. En el tercer párrafo se exponen los resultados del estudio de caso realizado en una organización pequeña dedicada al trabajo sobre VIH y SIDA. Los hallazgos del estudio muestran una organización con una fuerte identidad, relacionada con una cultura organizacional fuerte, en la que los contenidos éticos tienen un papel importante. En contraste, la estructura ética es débil y muestra un bajo nivel de formalización. Las deficiencias encontradas en el desempeño ético están relacionadas fuertemente con este último factor. Finalmente, se discuten los hallazgos provisionales y se ofrecen algunas consideraciones sobre la interacción de las organizaciones con su entorno.

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

El código de ética que promueve Independent Sector (alianza de ONG de Estados Unidos) entre sus organizaciones miembro.

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

Interaction es la alianza de organizaciones de Estados Unidos con trabajo internacional. Este es su código interno (o estándares organizacionales) que las organizaciones miembro deben cumplir y recertificar anualmente. Se trata de un código de conducta

ético, financiero y operacional al que las organizaciones adhieren de forma voluntaria. Un mecanismo de autoregulación y de autocertificación.

- Isunza Vera, Ernesto y Alberto J. Olivera (coord.) (2006): *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Honorable Cámara de Diputados-CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa, México DF.

En este libro se compilan artículos que, desde diferentes perspectivas, abordan el tema de la democratización más allá de la arena electoral. Se analizan aspectos relativos a la participación ciudadana, el control social, los derechos humanos, la transparencia, la innovación institucional y la rendición de cuentas. El abordaje va desde enfoques teóricos a análisis de casos.

- 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

Los autores pertenecen a CIVICUS y al Centro Hauser de la Universidad de Harvard. Este trabajo analiza las complejidades referidas a la legitimidad y rendición de cuentas de las OSC y describe ejemplos de distintos sistemas y prácticas que tratan de responder a los retos de la legitimidad y la rendición de cuentas.

- Keystone (Accountability for Social Change) (2006): *Downward accountability to beneficiaries: NGO and donor perspectives*, Inglaterra.

Informe y análisis de una encuesta en línea que exploró las perspectivas de las ONG y donantes en la rendición de cuentas a sus beneficiarios.

- Lo Biondo, Gasper (2002): *Las responsabilidades éticas de los actores del desarrollo*, Woodstock Theological Center, Georgetown University, Washington DC.

Este artículo busca discutir, desde un enfoque filosófico, los fundamentos de las responsabilidades éticas de los actores del desarrollo, entre ellos los actores de la sociedad civil.

- Malena, Carmen (2004): *Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging*, en *Social Development Papers*, Participation and Civic Engagement. Paper N° 76.

Este documento se centra en iniciativas de *accountability* social que reciben creciente interés e involucramiento por parte del Banco Mundial. Aborda cinco preguntas fundamentales: (i) qué es la *accountability* social; (ii) por qué es importante; (iii) cuáles son sus aspectos centrales; (iv) cuáles son sus aplicaciones; y (v) y cuáles son los fundamentos en los que se sostiene. Este documento explora también los vínculos entre el concepto y otros temas relacionados, como la gobernanza, género, participación, fortalecimiento y derechos.

- Martínez, Juan José (2005): *Transparencia y vigilancia social. El rol de las organizaciones de la sociedad civil en asuntos públicos: una aproximación desde la teoría de agencia*, Ponencia presentada en la V Conferencia Regional de ISTR: *Sociedad civil, participación ciudadana y desarrollo*, Lima.

Esta ponencia es una exploración del tema de la transparencia y vigilancia social. Aquí se analiza, desde la teoría de agencia, el papel de las organizaciones de la sociedad civil en este tema.

- Martínez, Juliana (2003): *Ver para creer. La información pública ciudadana en América Central. Un estudio desde la sociedad civil*, Fundación Acceso-IDRC, San José de Costa Rica.

¿Es la información pública relevante para las organizaciones de la sociedad civil? ¿Cómo afecta sus posibilidades y capacidades de influir en los asuntos públicos? ¿A qué tipo y calidad de información pública tienen actualmente acceso las organizaciones centroamericanas y qué otros retos, además del acceso, enfrentan con el fin de transformar la información pública en participación ciudadana? ¿Cuán diferentes son las respuestas a estas preguntas en Costa Rica y Nicaragua, usualmente descritos a partir de sus marcadas diferencias y no de sus similitudes? Para explorar respuestas a estas preguntas, Fundación Acceso contó con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC/CRDI) y llevó a cabo la investigación cuyos resultados se presentan en este libro.

- Naidoo, Kumi (2005): *Civil Society Accountability: Who Guards the Guardians?*, New York.

Discurso de Kumi Naidoo, Secretario General de CIVICUS, en las Naciones Unidas. El concepto y los mecanismos de rendición de cuentas de las ONG y el porqué del debate en este momento

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

Este artículo recoge reflexiones del secretario general de CIVICUS sobre los efectos que la *accountability* tiene para las OSC en temas de transparencia y legitimidad pública.

- Ortega, Berenice et al (2005): *Rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia en derechos humanos y la CNDH*, Academia Mexicana de Derechos Humanos A.C. – Colectivo por la Transparencia, México DF.

Esta publicación busca difundir el derecho a la información, presentando este módulo de acceso a la información pública de derechos humanos, enfocándose particularmente sobre la Comisión Nacional de Derechos Humanos (México).

- Pace, Eduardo Sergio et al (2003): *O Uso de Indicadores de Desempenho Pelo Terceiro Setor*, Universidade Presbiteriana Mackenzie, s/l.

Este trabajo tiene como objetivo identificar las categorías de indicadores de desempeño financiero y no financiero que utilizan generalmente las ONGs, de acuerdo con la capacidad de prever valor y facilidad de obtención contenida en cada una de las medidas estratégicas de desempeño. Se analizan resultados referentes a la identificación de las principales características relativas a la captación de recursos, público, distribución regional, capacidad organizacional, comunicación de resultados, gestión financiera y de recursos humanos. El universo de análisis abarcó 648 organizaciones brasileñas.

- Pérez, Mariana (coord.) (2005): *Latin American Index of Budget Transparency 2005. A comparison of 8 countries*, Editronic, Managua.

Se presentan aquí los resultados de la investigación “Index of Budget Transparency” correspondientes al año 2005. La misma fue realizada en Argentina, Colombia, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, México, Nicaragua y Perú. Esta publicación arroja datos relevantes de los casos estudiados e importante información comparativa; además constituye una guía metodológica para abordar el tema.

- Pfeiffer, Silke (2006): *Bajo sospecha: el lobby empresarial en la Argentina. Cómo reducir riesgos de corrupción y convertirlo en una actividad legítima*, CIPPEC, Buenos Aires.

Este trabajo analiza las prácticas de lobby empresarial vigentes en la Argentina. Partiendo de una noción positiva del potencial aporte de grupos de interés a la democracia y a la formulación de políticas públicas, esta investigación analiza los riesgos de corrupción inherentes en las prácticas y en el entorno institucional vinculados con el cabildeo empresarial.

- Pöhls, Federico y Peter J. Winkel (2005): *Rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia en Organizaciones de la Sociedad Civil*, DECA-Equipo Pueblo, A.C. – Colectivo por la Transparencia, México DF.

Desde un enfoque de promoción de la ciudadanía activa y la democracia participativa, este trabajo busca promover el acceso a la información pública. Particularmente explora la construcción de sistemas de rendición de cuentas en las organizaciones de la sociedad civil.

- Ruchir Sha (2006): *Legitimacy and Accountability of Civil Society*, en SCVO, Scottish Council of Voluntary Organizations, Glasgow.

Artículo aparecido en la Revista del SCVO. El mismo señala el doble trabajo de las OSC: hacer rendir cuentas a las instituciones gubernamentales e internacionales y demostrar su propia legitimidad.

- Vidal, Paul et al (2006): *How is legitimacy generated on NGOs?*, Observatorio del Tercer Sector, Madrid.

El objetivo del trabajo es reflexionar sobre la legitimidad de las ONG para contribuir a la mejora de su gestión mediante la identificación de los principales factores de la legitimidad. El abordaje teórico del concepto de legitimidad es combinado con los resultados preliminares de un estudio de campo en desarrollo en Cataluña. El estudio de

caso está fundamentalmente basado en encuestas en línea a aproximadamente 1000 ONG catalanas y los resultados preliminares analizan cerca de 150 respuestas, apoyadas por entrevistas en profundidad.

- Villar, Rodrigo (2001): *¿A quien rendirle cuentas? Algunas ideas sobre el "accountability" y la democracia del tercer sector*, Seminario "Filantropía, Responsabilidad Social y Ciudadanía", CEDES-Fundación W.K.Kellogg, Guatemala.

¿De dónde surge y qué significa esa demanda de *accountability*? ¿A quién deben responder las organizaciones? ¿Cuáles son los retos que esa demanda genera para el Tercer Sector en América Latina? ¿Cómo se relacionan estos retos con las prácticas institucionales y con la incipiente construcción del sector en la Región? En este documento se pretende aportar algunas ideas para este debate. El documento se inicia con algunas hipótesis sobre las posibles razones que pueden estar explicando la demanda de *accountability*. Un segundo aparte está dedicado a explorar la pregunta sobre el a quién responden las organizaciones del sector, para situar así el debate sobre la democratización del sector y sobre su responsabilidad política. Continúa con un aparte dedicado al papel que las organizaciones "sombrilla" pueden tener en establecer un norte ético desde el cual puedan hacer responsables a sus organizaciones miembros. En un último aparte, se menciona cuál puede ser el alcance y cuáles los límites de la regulación estatal y de la autoregulación del sector en relación al *accountability* y a la democratización.

- Zadek, Simon (2003): *In defence of non-profit accountability*, en *Ethical Corporation Magazine*.

El artículo muestra que el aumento del interés por la responsabilidad social de las OSC y los beneficios que ella trae aparejados.

Anexo V

Estudio de caso

Diagnóstico de situación de las organizaciones socias de ANONG

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

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 Zelanda 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 preconcepciones, 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, tendentes 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 Infancia⁵, 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”*.⁶

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.⁷

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

⁵ 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.

⁶ Colectivo de Infancia. *“Aportes al debate educativo desde los proyectos socio-educativos (educación no formal)”*, Montevideo, setiembre 2006.

⁷ Datos tomados del sitio oficial del MIDES www.mides.gub.uy

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 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.⁸

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

⁸ “*Brillos e impurezas de un diamante. Resultados del Índice de la Sociedad Civil en Uruguay*”. Montevideo, ICD, 2006.

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 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.⁹

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 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”*¹⁰.

“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:¹¹

- *Mecanismos de transparencia*: que garantizan el flujo de información entre las organizaciones y sus interesados directos (“*stakeholders*”). Como ejemplos se mencionan lo 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

⁹ Jgadananda & David Brown: *“Civil Society Legitimacy and Accountability: Issues and Challenges”*, CIVICUS-The Hauser Center for Nonprofit Organizations, 2006.

¹⁰ *Ibíd.* (Traducción del autor)

¹¹ Blagescu, Monica et.al. *Global Accountability Report*, 2006.

cuando hay grandes inequidades entre la OSC y sus interlocutores. Son ejemplos de esto los jurados, los comités de revisión o los ombudsmen.

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.¹²

Las formas que adquieran 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 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.¹³

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:

¹² Ebrahim, Alnoor: *Accountability in Practice: Mechanisms for NGOs*, 2003.

¹³ 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.

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 estatutos¹⁴ 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”.*

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 integran una organización que

¹⁴ Los estatutos se pueden consultar en www.anong.org.uy

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 Maldonado¹⁵.

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.

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

¹⁵ Por mayor información consultar las relatorías de los encuentros en www.anong.org.uy

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”*.¹⁶

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 elaborado por 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”*.¹⁷

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 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”*.¹⁸

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

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ *Ibidem*.

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.*”¹⁹

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*”.

²⁰

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 inscrita en los Registros de Instituciones de Enseñanza y Culturales de Ministerio de 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

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ 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).

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.²¹

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*”²², 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.*”²³

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*”.

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.

²¹ *Ibidem.*

²² *Ibidem.*

²³ Extractado del documento preparado por el Espacio de Estudios Normativos.

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*’.²⁴

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 entre 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 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**

²⁴ “Proyecto de ley sobre personas jurídicas sin fines de lucro” (mimeo).

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.

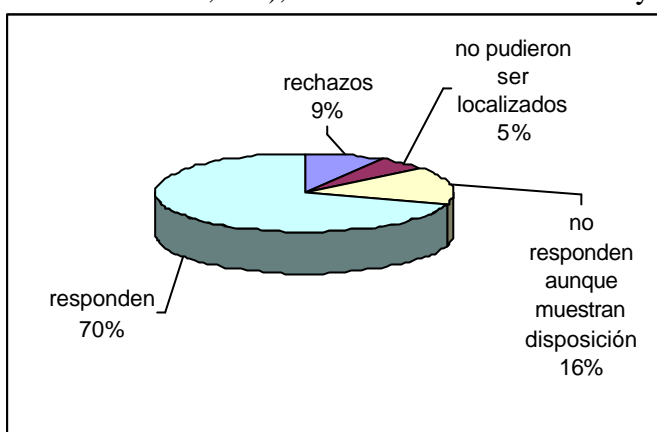


Figura 2. Porcentajes de respuesta a la consulta

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

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.

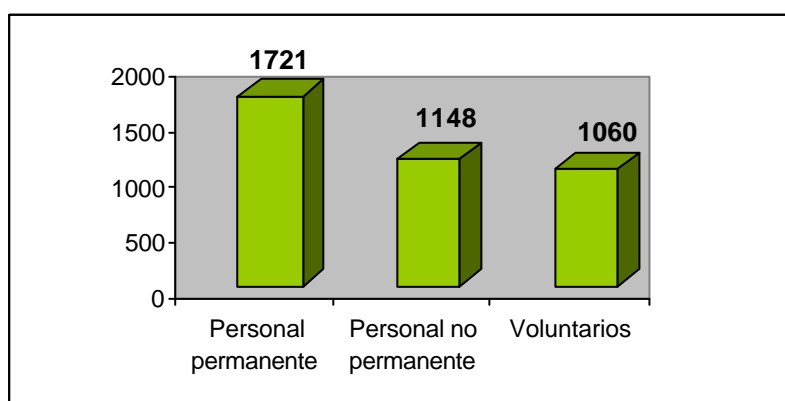


Figura 3. Número de trabajadores según tipo en las OSC encuestadas

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 sitios²⁵ 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

²⁵ A modo de ejemplo se pueden citar Uruguay Solidario www.uruguaysolidario.org.uy o Idealistas www.idealistas.org.uy

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, 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.

Rango de presupuestos año 2005 (dólares)	Nº de OSC
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
Total	56

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.

Mecanismo utilizado	Menciones
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.

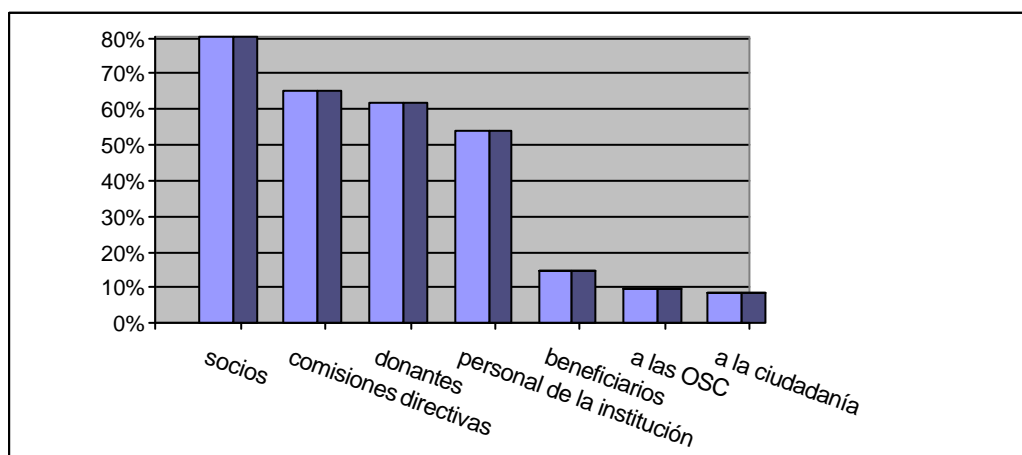


Figura 4. ¿A quiénes están dirigidas las rendiciones de cuentas de su organización?

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”*²⁶, la opinión recogida 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

²⁶ Estudio coordinado por ICD que se lleva adelante en 9 países de América Latina. (Informe final en preparación).

organización de tipo internacional se hace referencia a códigos de ética a los que la organización adhiere²⁷

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 fines 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).²⁸ 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 Uruguay de Comunidades Terapéuticas) forma parte de esta federación.

²⁷ 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.

²⁸ www.flact.org

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.”²⁹ 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.

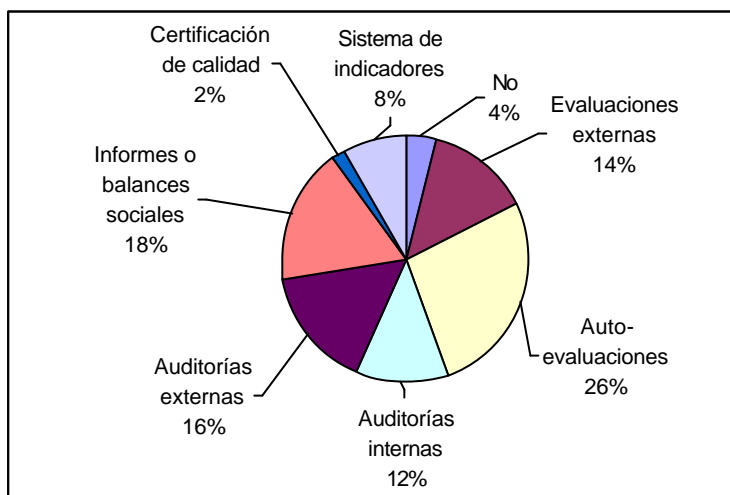


Figura 5. ¿Implementa alguno de los siguientes mecanismos?

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, podemos 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”.

²⁹ Tomado de la página www.riod.org

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 nucleee’*. 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 CEPAL³⁰ 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, *“propendiendo 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*

³⁰ 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.

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 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*

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 encuestados 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.

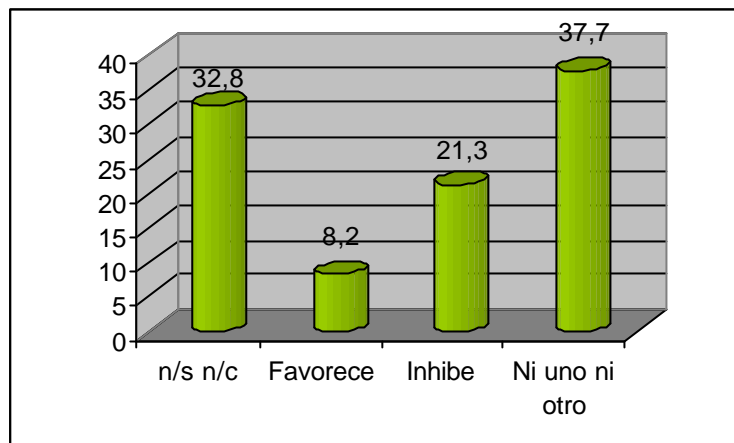


Figura 6. ¿Considera que el marco legal regulatorio de las ONG favorece o inhibe las prácticas de rendición de cuentas y transparencia?

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)

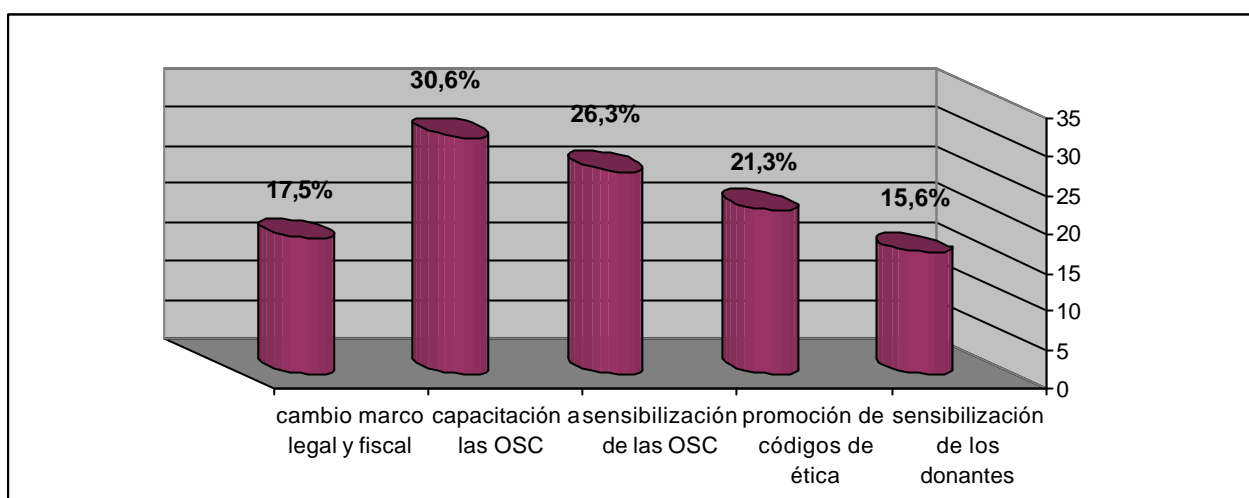


Figura 7. Líneas de acción a seguir

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)

Ciudad		Departamento	
Fecha fundación			
Forma jurídica	Asociación civil	Fundación	
Fecha personería jurídica			
Cobertura	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

* Los datos suministrados gozarán de confidencialidad

Frecuencia de elección de la Comisión Directiva	cada		años
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	<input type="checkbox"/>
No	<input type="checkbox"/>

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	<input type="checkbox"/>
No	<input type="checkbox"/>

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	<input type="checkbox"/>
Socios	<input type="checkbox"/>

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

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

Anexo 3

Pauta de entrevista

25. ¿Podría decirme que entiende por rendición de cuentas y transparencia?
26. ¿Considera que las OSC deben rendir cuentas y por qué?
27. En caso que considere que sí deben rendir cuentas ¿Hacia quién o hacia quiénes tienen que rendir cuentas las OSC?
28. ¿Cuáles son a su entender los principales aspectos a abordar en la rendición de cuentas de las OSC?
29. ¿Cuáles son las formas más usuales de rendición de cuentas por parte de las OSC?
30. ¿Qué mecanismos de rendición de cuentas utiliza su institución?
31. ¿De qué forma se rinde cuenta a los socios?
32. ¿Quiénes son los beneficiarios de su organización? ¿Tiene acciones de rendición de cuentas dirigidas hacia ellos? ¿Cuáles?
33. ¿Existe alguna forma de evaluación participativa de los programas con los beneficiarios? ¿Cuál?
34. ¿Qué otros mecanismos le parecen interesantes para incorporar a la gestión institucional en el tema de transparencia y rendición de cuentas?
35. ¿Cuáles son los factores externos a su institución que contribuyen/ obstaculizan la promoción de la rendición de cuentas?
36. ¿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?
37. ¿Sirve la rendición de cuentas como forma de aprendizaje institucional? ¿Cómo pueden las OSC utilizar sus resultados para mejorar su desempeño?
38. ¿Qué nivel de credibilidad tiene las OSC en la sociedad y por qué? ¿Cómo operan las OSC para ganar confianza pública?
39. ¿Cuáles son los factores que afectan o determinan la legitimidad de las OSC?
40. ¿Cuáles son las entidades (gubernamentales, no gubernamentales, etc.) que podrían estar involucradas en una iniciativa conjunta en torno a los mecanismos concretos de rendición?
41. ¿Pueden las agencias de cooperación contribuir a la rendición de cuentas de las OSC? ¿De qué manera?
42. 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?
43. ¿Qué requisitos considera necesarios para promover sistemas de información, rendición de cuentas y aprendizaje organizacional?
44. ¿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

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