

## AGNA /CIVICUS

### La legitimidad de las asociaciones nacionales en República Dominicana y Uruguay. Situación actual y desafíos a futuro.

Addys Then Marte  
Directora Ejecutiva  
Alianza ONG, República Dominicana  
[athen@alianzaong.org.do](mailto:athen@alianzaong.org.do)

Analía Bettoni  
Presidenta  
ANONG, Uruguay  
[analiabettoni@gmail.com](mailto:analiabettoni@gmail.com)

#### 1. Introducción

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han logrado posicionarse de manera muy fuerte en el área social en América Latina, al igual que en el resto del mundo. Con el apoyo de la cooperación internacional; a través de convenios con el gobierno nacional y municipal; con el apoyo de los organismos internacionales; y del empresariado, tienen a su cargo la implementación de políticas sociales, el desarrollo de programas educativos y culturales, la defensa de derechos e intereses de la ciudadanía y se han convertido en referentes en temas de infancia, mujer, derechos humanos y medio ambiente, entre otros.

Dado este escenario y el papel cada vez más relevante que tienen las OSC en el fortalecimiento de la democracia y la participación, así como en la ejecución de políticas públicas, emerge con fuerza la necesidad de profundizar en el tema de la legitimidad, credibilidad y confianza de las organizaciones. El creciente protagonismo que este tipo de organizaciones ha tenido, ha vuelto la mirada de la sociedad sobre sus actuaciones en lo público, por lo que las organizaciones asumen como desafío comenzar a generar sistemas de confianza basados en la ética, la transparencia y la rendición de cuentas. Ya no basta con decir que las organizaciones contribuyen al fortalecimiento de la democracia, sino que se hace necesario demostrarlo.

Las asociaciones nacionales de ONG juegan en este terreno un papel de suma relevancia, que es a la vez multifacético. Por un lado, deben ellas mismas, como asociaciones ser transparentes y rendir cuentas a sus propios asociados. En segundo lugar, deben apoyar y promover mecanismos de autorregulación entre las organizaciones y la toma de conciencia de la importancia de incorporar la *accountability* en todas sus acciones. Por último, por su propia situación -como nucleadoras de organizaciones de la sociedad civil deben promover políticas y establecer lineamientos y estrategias que indiquen el camino a seguir. Es ésta una responsabilidad ineludible de las asociaciones nacionales que se puede plasmar en diversidad de acciones a lo interno y externo de la organización.

## 2. Objetivos

El objetivo general de este documento es presentar, a partir del análisis de los casos de asociaciones nacionales de República Dominicana y Uruguay, cuáles son los factores que contribuyen con la legitimidad de una organización de este tipo, entre sus integrantes y sus *stakeholders*. Analizar cuáles son los desafíos que se presentan, así como las acciones que se pueden impulsar para acrecentar los niveles de legitimidad, confianza y credibilidad.

Los objetivos específicos planteados son:

- Analizar cuáles han sido los procesos y mecanismos que llevan a posicionar a las asociaciones nacionales de ONG en República Dominicana y Uruguay como referentes importantes dentro de la sociedad civil.
- Analizar cuáles son las fortalezas actuales y las debilidades, así como los obstáculos y desafíos que se les plantean a las asociaciones nacionales en este terreno.
- Recopilar y analizar algunas de las acciones que las asociaciones en Uruguay y República Dominicana han realizado recientemente con miras a legitimarse como asociación o legitimar a sus asociadas, así como generar mayores niveles de *accountability*,

## 3. Metodología

El análisis de los casos de República Dominicana y Uruguay se realizó mediante la revisión bibliográfica de documentos y legislación, así como en la realización de entrevistas semiestructuradas a informantes calificados.

## 4. El escenario en República Dominicana

### 4.1 Contexto

En el contexto de la República Dominicana se reconoce a las asociaciones nacionales como entidades sin fines de lucro compuestas a su vez por otras asociaciones, están llamadas a la articulación de su membresía para mejorar el cumplimiento de sus fines y a la promoción de políticas que coadyuven con su fortalecimiento y desarrollo. Existen diversas denominaciones para las asociaciones nacionales, figurando entre las más frecuentes: Consorcios, redes, colectivos, foros, coaliciones.

La ley 122-05 sobre Regulación y Fomento de las Asociaciones sin Fines de Lucro establece una clasificación especial para este tipo de asociaciones denominándolas como órganos interasociativos. En los términos de dicha legislación se considera como un órgano interasociativo la organización conformada por asociaciones sin fines de lucro. Para su reconocimiento legal se requiere la participación de no menos de tres asociaciones que a su vez también deben estar legalmente incorporadas.

Los órganos interasociativos pueden ser de carácter sectorial es decir que las acciones de sus miembros estén dirigidas a un mismo ámbito como por ejemplo la educación, también pueden ser multisectoriales, es decir con acciones dirigidas en diferentes ámbitos como salud, el medio ambiente, género, entre otros.

Para los fines de este documento estaremos utilizando el concepto de asociaciones nacionales, más utilizado internacionalmente, y para ser más específico pues éstas son sólo un tipo dentro de los órganos interasociativos.

#### **4.2 Elementos de legitimidad y rendición de cuentas en el ámbito de las asociaciones nacionales a partir de la Ley 122-05.**

Desde el 2005 la República Dominicana cuenta con un nuevo marco legal sobre Regulación y Fomento de las Asociaciones sin Fines de Lucro, la Ley 122-05, que surgió como respuesta al crecimiento, dinamismo, interacción con el gobierno y necesidad de regulación de dicho sector especialmente en lo relativo al manejo de fondos públicos. El mismo incluye una serie de normativas sobre el manejo de las entidades no lucrativas tales como: Mecanismos desconcentrados de incorporación, clasificación de las asociaciones, su interacción con el gobierno, mecanismos para el acceso a fondos públicos un régimen fiscal especial, participación en políticas públicas. También es posible identificar elementos vinculados con la legitimidad y la rendición de cuentas en el ámbito de las Asociaciones Nacionales.

De acuerdo con Roque (2008), en el ámbito dominicano, en términos generales, el concepto de legitimidad en las asociaciones sin fines de lucro está relacionado con el reconocimiento de la sociedad, de los sectores públicos y privado al trabajo que éstas realizan, con su capacidad de respuesta a problemas sociales y con la calidad de los servicios que ofrecen. El Estado Dominicano a través de la Ley 122-05 reconoce la legitimidad de las asociaciones nacionales en función de:

- (a) La cantidad de miembros. La legislación dominicana requiere un mínimo de tres miembros a los fines de otorgar personería jurídica.
- (b) Del tipo de proyectos que ejecuten. Las asociaciones nacionales pueden ejecutar proyectos siempre y cuando no compitan con las actividades que desarrollan sus miembros.
- (c) Representatividad. A través de la Ley 122-05 se reconoce la representatividad de las asociaciones nacionales cuando se establece que sólo éstas o sus miembros podrán participar en las dos instancias creadas por dicha ley respecto al relacionamiento del gobierno con las asociaciones sin fines de lucro.

En términos de la rendición de cuenta la ley 122-05, establece como uno de los principales propósitos de las asociaciones nacionales la profesionalización de

las funciones y el manejo transparente de las asociaciones miembros y de sus bienes.

#### **4.3 Procesos y mecanismos que llevan a posicionar a las asociaciones nacionales como referentes de la sociedad civil**

En el contexto dominicano se pueden resaltar tres indicadores sobre el posicionamiento de las asociaciones nacionales como referentes importantes dentro la sociedad civil.

##### **(a) Cantidad de asociaciones nacionales.**

La relevancia, confianza, la pertinencia que dan las asociaciones de primer nivel a la necesidad de articularse, pueden quedar expresadas en la cantidad de asociaciones nacionales y esta a su vez convertirse en un indicador de su posicionamiento como referentes de la sociedad civil.

El estudio la Diversidad en Busca de la Unidad. Inventario de Articulaciones de la Sociedad Civil Dominicana y propuestas para la Mejora y más Amplia Articulación, 2002, analizó 88 espacios de articulación, que agrupaban 20,696 organizaciones de sociedad civil. Es importante precisar que, si bien es cierto que no todos los espacios de articulación pueden ser considerados como asociaciones nacionales, este estudio permite una aproximación a la dinámica de asociarse y construir instancias de segundo nivel entre las asociaciones. Si tomando como referencia las cifras de dichos estudios para el 2002, el promedio de asociaciones nacionales o instancias de segundo piso es de uno por cada 235 asociaciones.

A partir del 2005, con el nuevo marco legal para Asociaciones sin Fines de Lucro se ha facilitado la obtención de información cualitativa y cuantitativa sobre las nuevas asociaciones y su clasificación, es decir si son de servicios a terceros (ONG), de beneficio mutuo (asociaciones profesionales), u Órganos Interasociativos (Asociaciones Nacionales, Foros). Entre abril del 2005 y febrero del 2008 la Procuraduría General de la República otorgó resoluciones de incorporación a 21 Asociaciones Nacionales y 1,159 asociaciones.

Esto significa que el promedio de asociaciones nacionales por organizaciones es de una por cada 55 asociaciones. A partir de esta información podemos inferir un crecimiento de las asociaciones nacionales y considerar este crecimiento como un referente de su pertinencia dentro de la sociedad civil.

No obstante, a pesar de este aparente crecimiento, al identificar retos para el fomento y desarrollo de las organizaciones de sociedad civil en República Dominicana, se citan la dispersión, la falta de integración entre las asociaciones nacionales y la poca capacidad de trabajo en redes, como algunas de las limitantes (Legitimidad y Representatividad en el Trabajo en Redes Interorganizacionales en la República Dominicana, 2007, p. 6).

##### **(b) Representatividad.**

La interacción de las asociaciones nacionales con el gobierno, es otro referente de su participación como representativa de la sociedad civil. En este apartado vamos a identificar algunos ejemplos de políticas que priorizan la representatividad de las Asociaciones Nacionales.

### **Caso I. La Representatividad en el Marco de la Ley 122-05**

La ley 122-05 sobre Regulación y Fomento de las Asociaciones sin Fines de Lucro en la República Dominicana, constituye un ejemplo de cómo un marco legal prioriza la representatividad dada de las Asociaciones Nacionales. En esta legislación la participación de las OSC en los espacios de interacción con el gobierno queda limitada a Asociaciones Nacionales o miembros de estas.

Por ejemplo el Centro Nacional de Fomento y Promoción de las Asociaciones sin Fines de Lucro, establecido en el artículo 21 de esta legislación, es una instancia mixta integrada por 11 representantes, 6 de ellos en representación del gobierno dominicano y 5 miembros de la sociedad civil. Con relación a los representantes de la sociedad civil se establece como uno de los criterios para su selección, ser un órgano interasociativo o ser un miembro de dichos espacios.

Otra instancia de interacción entre gobierno y la sociedad civil son las Comisiones Mixtas, establecidas en el artículo 38, para la aplicación de normas técnicas y administrativas de las asociaciones que reciben fondos públicos y prestan sus servicios en los diferentes sectores (ambiente, salud, educación, otra). Estas comisiones estarán integradas entre 5 y 7 representantes, de los cuales de uno a dos deberán ser representantes de asociaciones nacionales del sector específico de acción.

Por ejemplo la Comisión Mixta que sea creada por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales deberá tener entre sus miembros una asociación nacional de organizaciones ambientales como por ejemplo una red de sociedades ecológicas.

Las asociaciones nacionales son de alguna forma una respuesta al dilema de la administración pública cuando se trata de impulsar la interacción gobierno sociedad civil. Quién representa a quién, quién no representa, quiénes garantizan representatividad en términos territoriales, quiénes garantizan representatividad en términos sectoriales.

Además, las asociaciones nacionales confieren a su vez legitimidad a otros espacios o iniciativas. Por ejemplo cuando los organismos internacionales o agencia de cooperación deciden someter a consultas sus estrategias de desarrollo con el país se favorece la participación de las asociaciones nacionales.

También favorecen la representatividad de la sociedad civil ante la opinión pública. Más aun cuando la representatividad de las asociaciones de primer nivel es cuestionada, como se lo refleja Roque (2008): La representatividad de estas ONG, refiriéndose a las activistas, es otro de los aspectos más cuestionados: *“Estas manipulaciones de la opinión pública se hacen sin*

*recato alguno. Comenzando por el Gobierno y terminando por cualquier político de pueblo, manipular a la gente se ha convertido en un arma indispensable en su arsenal comunicacional. Por supuesto, éticamente es una barbaridad, pero ha dado lugar a florecientes ONG que dicen representar a la sociedad civil, pero que sin su “opinión publicada” no tendrían vigencia alguna”. (Diario Libre, 29 de noviembre de 2006, Columna A.M., edición digital p. 25)*

(c) Participación en procesos de reformas

Los procesos de reformas de políticas motivan la participación de las asociaciones nacionales o la creación de alianzas no incorporadas más coyunturales. En determinados procesos estas han sido pioneras en plantear la necesidad de la reforma y en otros procesos de reformas como las lideradas por el gobierno llevan las voces de las asociaciones y sirve de contrapeso para la necesaria gobernabilidad.

Al referirse a la participación de las asociaciones nacionales en las iniciativas de reformas políticas que contribuyen al desarrollo institucional de la sociedad civil se evidencio el siguiente nivel de participación.

| <b>Proceso de Reforma</b>           | <b>Porcentaje de asociaciones nacionales participantes</b> |
|-------------------------------------|--|
| Ley de Organización Municipal       | 73%  |
| Ley 122/05                          | 68%  |
| Ley de Seguridad Social.            | 66%  |
| Reglamento Ley 122/05               | 49%  |
| Ante Proyecto Ley de Participación. | 46%  |
| Foro por la Excelencia Educativa.   | 46%  |
| Acuerdos Comerciales                | 32%  |

(Dotel, Olaya & Capellán, Rosemary, 2008)

Este porcentaje de participación fue realizado sobre la base de 41 órganos Interasociativos participantes en la Consultoría para Inventariar las redes de las OSC en General y Realizar Inventario y Diagnóstico de las Plataformas y Espacios de Interlocución Existentes entre las Redes y Coordinaciones de OSC y el Estado que Impulsan el Desarrollo y la Institucionalidad de la Sociedad Civil.

El promedio de participación en estas siete reformas políticas es de 54%, que puede interpretarse como favorable si se considera que las asociaciones nacionales, las redes y demás órganos interasociativos tienen a especializarse ya sea en función del sector o del territorio, por lo que la participación de grupos de estos en un mismo tema es más probable en la medida que sea más amplia como los casos de las de la Ley de Organización Municipal y la Ley 122-05, las que contaron con mayor nivel de participación.

## **Caso II. Alianza ONG**

Es una asociación nacional, multisectorial, integrada por 21 de asociaciones sin fines de lucro. Fue fundada el 27 de abril de 1995. Se dedica a impulsar iniciativas de fortalecimiento de la sociedad civil realizando proyectos de colaboración entre los sectores privados, públicos y sociales, a la investigación y promoción de temas sociales, y a la información de recursos de utilidad para las asociaciones del tercer sector. Sus organizaciones miembros trabajan en las áreas de salud, educación, desarrollo comunitario, medio ambiente, género, infraestructura, microfinanzas.

**Los principales objetivos** de Alianza ONG son:

- Promover al tercer sector y la solidaridad entre las instituciones que lo componen.
- Contribuir a la racionalización de los esfuerzos en bien de la comunidad, promoviendo el esfuerzo común entre sus miembros y la realización de proyectos conjuntos.
- Gestionar a favor de sus asociados asistencia técnica y financiera.
- Defender y respetar los intereses de los asociados.
- Prestar servicios y asesoría a las instituciones miembros.

Las áreas de trabajo de Alianza ONG son fortalecimiento institucional, relación estado-asociaciones sin fines de lucro, responsabilidad social empresarial y voluntariado. Para el cumplimiento de sus objetivos ejecuta programas y proyectos con apoyo de fundaciones internacionales, del gobierno dominicano, de organismos internacionales y donantes empresariales. Una de las principales iniciativas de Alianza ONG ha sido el impulsar un nuevo marco legal para las entidades sin fines de lucro.

En su calidad de asociación nacional participa en diversos espacios de interacción con el gobierno dominicano tales como: Consejo Consultivo de la Sociedad Civil del Gabinete Social, Centro Nacional de Fomento y Promoción de las Asociaciones sin Fines de Lucro, Comisión Nacional de la Sociedad de la Información y el Conocimiento, Consejo Consultivo de Sociedad Civil de la Cámara de Diputados y el Comité Nacional de Salarios.

Otros espacios en los que participa son Consejo Asesor de Sociedad Civil del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Equipo de Seguimiento al Marco Legal de las Asociaciones sin Fines de Lucro y la Red Sirve Quisqueya. En el ámbito internacional participa en CIVICUS, AGNA, International Society for Third Sector Research, y la Development Gateway Network.

### **Requisitos de membresía.**

La membresía es un factor determinante para la legitimidad de las asociaciones nacionales. En este sentido, Alianza ONG, dispone de una serie de requisitos para la aprobación de nuevas organizaciones miembros tales como: poseer personería jurídica, ser organizaciones de servicios a terceros, para poder

elegir y ser elegida, presentar memoria institucional y auditoría externa, más de 3 años de operaciones, registro de contribuyente y otros registros necesarios para las asociaciones sin fines de lucro. La admisión de nuevos miembros es facultad de la Junta Directiva de la asociación.

### **Gobernanza**

El principal órgano de Alianza ONG es la asamblea anual, la cual se reúne al menos una vez por año y está integrada por toda la membresía. Esta elige a la Junta Directiva, cada dos años, compuesta por 9 representantes de instituciones miembros. La representación en la Junta Directiva es a título institucional.

La presidencia de Alianza ONG es una posición electiva, durante dos años, solo se permite reelección por un periodo consecutivo, como forma de promover la alternancia y la participación. En la composición de la Junta Directiva se favorecen otros factores de contribuyan con la representatividad de la asociación, como lo son el género y la diversidad de sectores.

### **Rendición de cuentas**

La principal actividad de rendición de cuentas lo constituye la Asamblea de miembros donde anualmente Alianza ONG presenta un informe de gestión sobre los espacios de interacción en los que participa, las ejecutorias de los proyectos, manejo financiero, ingresos gastos, elección de representantes.

Pese a que la Asamblea es anual Alianza ONG mantiene un nivel de rendición de cuentas trimestral con los miembros de su Junta Directiva, a los cuales se les consulta sobre la pertinencia de incursionar en nuevos proyectos, sobre posiciones ante la opinión pública, posiciones antes los espacios de representación y se les presenta informe de gestión trimestral.

### **Retos**

La transparencia y la rendición de cuentas son un valor básico en una organización del tercer sector hoy en día, donde se vincula la transparencia, la misión y los valores de la entidad. Es por esto que las asociaciones deben hacer esfuerzos individuales y como sector para incorporar y consolidar la transparencia como un valor distintivo del sector no lucrativo. De ahí que el rol de las asociaciones nacionales sea cada vez más determinante para facilitar la reflexión y las pautas para avanzar en este camino. (Valls, Núria, et.al. 2009).

En ese orden, Alianza ONG en su plan de desarrollo institucional 2008-2012 ha identificado retos en dos vías, (1) relativos a la dinámica asociativa y (2) relativos a la dinámica interna.

En el orden de la dinámica asociativa uno de los retos es vinculado con la representatividad. Donde se ha identificado la tarea de seguir sirviendo a los intereses de su membresía y a la vez contribuir al fortalecimiento de todo el sector.

Mayor presencia de otras organizaciones, es otro de los retos en el orden de incrementar la representatividad. Es necesario garantizar una mayor representatividad cuantitativa y cualitativa (garantizar la presencia de las



organizaciones más significativas de todos los ámbitos de trabajo). Hay que fomentar la apertura de la asociación. En la medida que Alianza ONG se amplíe proyectará una imagen de red abierta.

En términos de la dinámica interna entre los retos se cita el que Alianza ONG cuente con un sistema de planificación y coordinación que permita gestionar la organización desde los objetivos y los valores (superando la gestión por proyectos) y consolidando el equipo de trabajo. La sostenibilidad es otro de los retos a fin de obtener los ingresos de manera equilibrada y suficiente para lograr sus fines sociales, siendo un reto importante la creación de un fondo patrimonial.

Estos retos relativos a la dinámica asociativa y a la dinámica interna son determinantes para que Alianza ONG pueda responder a uno de las principales tareas que tienen las asociaciones nacionales hoy día de fortalecer su legitimidad y cimentar un nuevo hacer en las prácticas de rendición de cuenta de las asociaciones.

## **5. El escenario en Uruguay**

### **5.1 Contexto**

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.

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, incluidas las asociaciones de segundo grado y las redes. La normativa existente no se adapta a la realidad de las distintas organizaciones, sino que por el contrario las encorseta en un único formato y una forma de gobierno que en muchos casos no refleja las prácticas reales de las instituciones.

Desde el año 2006 se está trabajando en un proyecto de ley que implica cambios muy importantes en cuanto al registro, gobierno, regulación y control, adquisición de bienes, y que 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, que se está apoyando desde la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG), está fundado en los principios de promoción, autorregulación, democracia, y pleno respecto por los derechos humanos. Si bien el mismo no ha ingresado al parlamento, cuenta con un

amplio respaldo de autoridades gubernamentales y sectores políticos del país, por lo que se estima probable su aprobación.

### **La Asociación Nacional de ONG (ANONG)**

La ANONG, es asociación civil sin fines de lucro de segundo grado fundada en 1992, que nuclea actualmente a 95 organizaciones no gubernamentales de todo Uruguay.

Sus **objetivos** según se establecen en los estatutos de la institución<sup>1</sup> son:

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

Desde su creación ANONG ha contribuido al relacionamiento permanente de las OSC 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.

ANONG se ha convertido en el referente de sociedad civil tanto para los organismos estatales, como para los internacionales, las empresas, los medios de comunicación y las propias organizaciones de la sociedad. Es así que actualmente ANONG participa en alrededor de 20 espacios interinstitucionales de diversa índole y es convocada en forma permanente a participar. Algunos de los espacios más importantes a nivel nacional son, el Programa de Desarrollo Local ART; el Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos de los Niños y las Niñas; el Comité de Erradicación del Trabajo Infantil; el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR; Comité de Prevención de la Violencia Sexual Infantil; Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial (COTAOT); Comisión Técnica Asesora de Protección del Medio Ambiente (COTAMA), el Consejo Asesor de la Defensoría del Vecino y la Estrategia Nacional para la Infancia. A nivel regional es miembro de la Mesa de Articulación de Asociaciones y Redes Temáticas de América Latina y el Caribe, de la Redlamyc y de AGNA/CIVICUS.

---

<sup>1</sup> Disponibles en [www.anong.org.uy](http://www.anong.org.uy)

La asociación se sustenta fundamentalmente por el aporte de los socios, que pagan una cuota diferencial según el tamaño de la institución, y se cuenta con el apoyo externo puntual para el desarrollo de pequeños proyectos.

### **Gobernanza**

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.

### **Membresía**

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. Recientemente se ha incorporado como requisito adherir al Código de Conducta Ética de la asociación.

El 90% de las organizaciones socias tiene su sede en la capital del país, aunque algunas 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 se han venido realizando acciones con miras a tener una presencia mayor en todo el país. En el año 2008 se realizaron giras de presentación de la ANONG en diversas zonas y se comenzó una campaña de información pública.

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

La Comisión Directiva presenta a la Asamblea de socios una vez al año la Memoria anual y Balance, que luego de aprobados son puestos a disposición pública en la página web institucional.

Además de los requerimientos legales antedichos, con miras a promover la transparencia, a fines de 2008 se aprobó un Código de Conducta Ética. Su elaboración fue un proceso participativo y largo, en el cual se promovió la participación de todos los asociados. En junio de 2009 se conformó la Comisión de Seguimiento del Código, quien tendrá a su cargo colaborar con la implementación del código, así como ser mediador en conflictos que puedan surgir en torno al Código. Con la instalación de esta Comisión se ha abierto un plazo hasta marzo de 2010 para que las organizaciones puedan adecuarse a las exigencias del Código y adhieran voluntariamente al mismo. Todas las organizaciones de ANONG deben estar de acuerdo con este Código para poder ser parte de la asociación.

La transparencia, la rendición de cuentas y la calidad han sido prioridades de

las asociación como se expresa en sus planes de trabajo 2006-2007 y 2008-2009.

## 5.2 De qué se habla cuando se habla de legitimidad

Con el objetivo de indagar sobre la legitimidad de las asociaciones nacionales y específicamente de la ANONG de Uruguay, sobre cuáles son las fuentes de legitimidad, cuáles los desafíos o obstáculos, así como también valorar la transparencia y la rendición de cuentas, se realizaron durante el mes de agosto de 2009 trece consultas a representantes de organizaciones socias de ANONG y a otros sectores directamente relacionados. (Listado de entrevistados en Anexo 1)

Según lo expresado en las entrevistas, la legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil términos generales proviene de fuentes diversas, que se podrían categorizar de la siguiente manera:

|  |  |
|--|--|
| <b>Legal y normativa</b>                                 | Cumplimiento de las leyes referidas al sector y leyes nacionales   |
|  | Funcionamiento de la asociación civil como tal, que implica la participación de su masa de socios y el funcionamiento de sus órganos de gobierno |
| <b>Cumplimiento de los objetivos y capacidad técnica</b> | Coherencia de sus programas con su misión  |
|  | Capacidad técnica de los equipos   |
|  | Efectividad de sus programas   |
|  | Argumentos científicos, técnicos y políticos sólidos   |
| <b>Autonomía y sustentabilidad</b>                       | Permanencia en el tiempo   |
|  | Financiamiento que permita su sustentabilidad  |
|  | Independencia en la toma de decisiones   |
|  | Autonomía de sus contrapartes financieras  |
| <b>Valores</b>   | Comportamiento ético   |
|  | Actuación responsable  |
|  | Objetivos basados en valores   |
|  | Interés genuino en la resolución de problemas sociales   |
| <b>Transparencia y rendición de cuentas</b>              | Rendición de cuentas financiera, de gestión y de logros  |
|  | Canales de comunicación interna y externa  |
| <b>Capacidad de incidencia y articulación</b>            | Incidencia en la construcción del las políticas públicas   |
|  | Colocar temas en la agenda   |
|  | Articulación con sus pares   |
|  | Alianzas y capacidad de diálogo  |
|  | Capacidad de convocatoria  |

Fuentes de legitimidad de las OSC

Cuando se pasa a la esfera de una asociación nacional de ONG, los entrevistados consideran que las fuentes de la legitimidad en principio son las mismas que para las OSC, pero cobran preeminencia o se destacan algunas de ellas y se agregan nuevas:

- (a) **La articulación, la cooperación y el trabajo en red** con otros sectores (gobierno, organismos internacionales, empresas, otras redes de la sociedad civil).
- (b) **Independencia política** y autonomía del gobierno. Como lo expresa uno de los socios de ANONG:  
*“autonomía respecto al gobierno de turno y a los partidos políticos. Esto no quiere decir “neutralidad” ante los temas vinculados al desarrollo económico, social o cultural de una sociedad, al tema de los derechos humanos o la prioridad por los más excluidos y vulnerables. La legitimidad de una asociación también está ligada al alineamiento de un proyecto de sociedad”*
- (c) **Representatividad**, contar con una base amplia de socios a nivel de todo el país (para que realmente sea nacional) y a la vez trascender a sus socios y convertirse en la voz de todo el sector. Uno de los entrevistados lo expresa de la siguiente manera:  
*“En el caso de organizaciones que nuclean a otras organizaciones cobra especial significación su capacidad de representación ante la sociedad en su conjunto y ante las autoridades de gobierno: mayor será su legitimidad cuanto mayor sea el universo de organizaciones que representa y sus condiciones para representarlas”.*
- (d) **Capacidad de colocar temas en la agenda** y tener presencia en las instancias clave de toma de decisión.
- (e) **Integrar la diversidad de voces** de sus asociados, abrir espacios de participación y comunicación, ejercer la democracia interna, hacer que los socios se sientan que se están defendiendo sus intereses en su sentido más amplio.

### **5.3 La legitimidad de la ANONG: sus consideraciones centrales**

¿Cuál es la situación de la ANONG? ¿Cuáles son sus fuentes de legitimidad?  
¿Cuáles son una fortaleza y cuáles son un desafío?

Es interesante en este caso analizar por un lado la percepción interna de sus asociados y por otro la percepción externa de sus *stakeholders* o interlocutores directos.

Los integrantes de ANONG consultados mencionan que la asociación tienen legitimidad, a la que se ha llegado por su trayectoria de más de 15 años; por la

legitimidad de las organizaciones que la integran; por su reconocimiento social, por su naturaleza monopólica; por su capacidad de interlocución con el poder; por su gestión ordenada y mecanismos de información; por los niveles relativamente altos de confianza entre las organizaciones socias; por la democracia interna y el cumplimiento de los requerimientos legales, así como por la capacidad de articulación y trabajo en red.

Los representantes de otros sectores, que hacen una evaluación externa, mencionan la capacidad de negociación de la asociación; su capacidad de convocatoria, así como la búsqueda de la transparencia y la rendición de cuentas, donde se menciona específicamente el Código de conducta ética como un avance en ese sentido.

En cuanto a los desafíos o aspectos a fortalecer emergen con mucha fuerza de ambas partes dos consideraciones centrales:

- la necesidad de una mayor **representatividad**, lo que implica por un lado una ampliación del número de socios y su extensión en todo el país, y por otro, que sea capaz de representar a todo el sector más allá de sus socios.
- el reclamo de una más fuerte **capacidad de incidencia política**. Lograr que la ANONG se convierta en una voz pública, con un posicionamiento tal que le permita instalar temas en la agenda, así como ser partícipe de las decisiones del desarrollo de país.

En estos argumentos, la fuente de legitimidad proviene del cumplimiento de los cometidos de la institución, así como de su capacidad de incidencia. Como manifiesta uno de sus asociados:

*“Profundizar y calificar la dimensión política de la asociación, que significa la esencia de su naturaleza en tanto organización.”*

En menor medida surgen otras consideraciones más de tipo interno, como la promoción de mecanismos y procedimientos de participación más flexibles y en red para sus asociados; la necesidad de contar con mayores recursos financieros; la existencia de desequilibrios en el tratamiento de las temáticas de trabajo de las organizaciones, donde específicamente se menciona que las temáticas de medio ambiente y derechos humanos no tienen dentro de la asociación la misma atención que otros temas.

Y surgen asimismo propuestas para incrementar la legitimidad de la asociación:

- incorporación de personas relevantes de la sociedad que se puedan convertir en voceros
- ampliación de los servicios a los socios
- capacitación para el fortalecimiento institucional de las OSC
- creación de un fondo concursable de proyectos
- fortalecimiento de las relaciones con organizaciones similares en la región y a nivel internacional

- grupos de trabajo y documentos en diversos temas de interés de la sociedad
- contar con personal adecuado para la realización de las tareas
- focalizar los esfuerzos en distintos espacios de participación acorde a las posibilidades reales que tiene la asociación
- mayor visibilidad pública de sus actividades
- creación de sistemas de monitoreo y evaluación de la calidad de las acciones de las ONG

#### **5.4 ¿Qué pasa con la transparencia y la rendición de cuentas?**

De la revisión de los factores de legitimidad surge espontáneamente el tema de la transparencia y la rendición de cuentas, aunque no con demasiada fuerza. Al ser consultados específicamente sobre el tema, los entrevistados coinciden con que la transparencia es fundamental y crucial para la legitimidad, pero no se menciona como prioridad en este caso.

Ante esto se pueden establecer dos hipótesis:

- Se considera que los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de la asociación son buenos y suficientes.
- Culturalmente la transparencia y la rendición de cuentas no están incorporadas dentro de la sociedad como prioridad.

Aparentemente la respuesta parecería ser una combinación de ambas. Se menciona en repetidas oportunidades que la asociación cumple con los requisitos legales y con la debida democracia interna, además de haber realizado avances en lo que respecta a presentación pública de informes, página web, giras por todo el país y Código de ética. Uno de los entrevistados resume esta situación de la siguiente manera:

*“La transparencia y la rendición de cuentas seguramente pueden favorecer su legitimidad, aunque en el caso de la Anong en mi opinión, sería más un tema de prevención y de política proactiva, que de una preocupación prioritaria en este momento. No tengo preocupaciones asociadas con la falta de transparencia y rendición de cuentas en relación con la asociación”*

No obstante, es interesante analizar cuál es la situación en cuanto a la transparencia y la rendición de cuentas de las propias socias de ANONG para poder entender mejor el contexto. En el año 2007 se realizó un diagnóstico sobre la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones socias de ANONG, cuyos resultados echan luz sobre la visión que tienen las organizaciones sobre el tema. (ICD, 2007)

*“a. 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.*

*b. 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.*

*c. 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.*

*d. 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.*

*e. 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.*

*f. 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.”<sup>2</sup>*

Estas conclusiones nos revelan que la incorporación de la transparencia y rendición de cuentas en las OSC es un proceso en marcha, pero que todavía tiene mucho por delante.

## **5.5 Obstáculos a la legitimidad**

Se ha analizado cuál es la legitimidad de la ANONG, cuáles son los aspectos cruciales en los que se debería profundizar para fortalecerla aún más ¿pero cuáles son los obstáculos que se presentan y qué se podría hacer para derribar dichos obstáculos?

### **Conformismo vs autocrítica**

Las prácticas burocráticas y conformistas atentan contra el movimiento y avance de nuevas propuestas, por lo que se hace necesario estar en permanente cambio buscando nuevas alternativas. Al decir de un consultado “*Nada mejor, entonces que tener una actitud alerta, autocrítica, y de permanente consulta con los asociados*”. Se podría decir que se debe procurar cambiar la cultura organizacional que lleve a exigir más.

### **Compromiso de los socios**

---

<sup>2</sup> Documento completo disponible en

<http://www.anong.org.uy/uploads/docs/documentos%20ANONG/Diagn%F3stico%20ANONG.pdf>



Estrechamente ligado a lo anterior está el generar un mayor compromiso e involucramiento de los socios. El desafío está en poder equilibrar los desequilibrios en el desarrollo institucional que hay entre sus asociados, procurando fortalecer a los más pequeños, y generar mecanismos que permitan una mayor articulación más allá de la competencia y atomización de esfuerzos que existen hoy día. Uno de los entrevistados los expresa de siguiente manera *“Uno de los obstáculos es el desarrollo diferencial de algunas de las OSC miembros que operan como actores unitarios y no con una lógica de trabajo colectivo”*

### **Estructura y recursos**

Se considera imperante la inversión de mayores recursos humanos y financieros para el desarrollo de acciones que apunten el fortalecer el rol político de la asociación, que no se puede basar en el trabajo honorario de sus directivos. La inexistencia de fondos de la cooperación destinados al fortalecimiento del sector no permite por ejemplo un desarrollo mayor en lo que refiere a contraloría ciudadana e incidencia pública, así como también la escasez de recursos profesionales que han sido cooptados por los partidos políticos y el gobierno. Como expresa un asociado *“Los fondos locales se orientan en forma exclusiva para la prestación de servicios en especial en este último gobierno, y se consolida un sistema bastante perverso e ineficiente para todos, a través del cual las organizaciones suelen tener que invisibilizar una serie de costos, acciones y recursos, que hacen pose gestiones eficientes, pero que quedan usualmente obturados para su análisis, difusión y eventual aprendizaje y acumulación”*

### **Articulación insuficiente**

Necesidad de una más fuerte y permanente articulación con otras redes de la sociedad civil, con los movimientos sociales del país, así como con el sector empresarial, que actualmente está muy alejado de la sociedad civil.

### **Opinión pública**

Existe dentro de una parte de la opinión pública, los medios y algunos sectores políticos un desconocimiento de las OSC y de su labor, desde donde persisten ciertas desconfianzas, considerando que que son un negocio y que realizan tareas que podría realizar el estado. Según la opinión de uno de los entrevistados: *“Hay que crear las condiciones para generar contenidos y posicionamientos, de impacto, interés y fácil percepción por la opinión pública, lo que implica también una política proactiva de relacionamiento con los distintos actores sociales, una política de búsqueda de fondos para la implementación de acciones de visibilidad, un fuerte trabajo de identificación de temas relevantes y trabajo conjunto con los actores relevantes”*.

## **5.6 Retos**

La ANONG es una asociación legitimada en términos generales, con un amplio reconocimiento social y sin cuestionamientos en cuanto a su transparencia y rendición de cuentas. Pero sí muestra debilidades en su legitimidad en tanto se

considera que aún no se ha posicionado lo suficiente como actor político y con capacidad de incidencia.

Adicionalmente, el aumento de su representatividad tanto en el número de socios, como en convertirse en un referente de todo el sector, con mayor capacidad de articulación con otros sectores, aparece como una de las prioridades.

Estas cuestiones exigirían un fortalecimiento institucional, mayores recursos financieros y humanos, así además del desafío de acrecentar la participación de los socios en un proyecto político común que aporte a la construcción de un modelo de desarrollo social del país, y que culmine en la apropiación real de la ANONG por parte de sus socios.

## **Consideraciones finales**

En las asociaciones abordadas Alianza ONG, en República Dominicana y ANONG en Uruguay, es posible identificar prácticas y retos compartidos.

Ambas organizaciones presentan tres niveles de objetivos institucionales. Un nivel que está orientado a la defensa de los intereses de la membresía. Otro nivel dirigido a la promoción del sector de las entidades no lucrativas y un último que hace referencia al establecimiento de vínculos con otros sectores.

Se destaca la participación de estas asociaciones nacionales en procesos de modernización del marco legal de las entidades sin fines de lucro, en coherencia con sus objetivos institucionales.

En lo relativo a la representatividad, el número de espacios de interacción con el sector público y la cooperación internacional, en los que ambas redes están participando, son una muestra importante del grado de confianza y de legitimidad que desde otros sectores se les confieren a estas instituciones por su naturaleza de asociaciones nacionales.

También con respecto a la representatividad ambas han identificado como reto importante, el aumento del número de miembros, así como la cobertura territorial y temática de éstos, interés que está directamente vinculado a abarcar al sector lo más ampliamente posible.

En un nivel más general para ambos países se ha mencionado la debilidad para el trabajo en redes y el fortalecimiento de las articulaciones, especialmente en lo que tiene que ver con la participación de sus asociados, cuestión que requeriría el desarrollo de formatos más adecuados a la dinámica de trabajo de las OSC.

En lo que a transparencia y rendición de cuentas se refiere, en ambos casos éste es un aspecto en el que se está relativamente fuerte a la interna de la organización y en el que se han realizado avances considerables. No obstante, el reto que se plantea sería generar acciones innovadoras tendientes a colocar el tema en las agendas del resto de las organizaciones de la sociedad civil, así como en los demás sectores de la sociedad, aprovechando las capacidades de convocatoria e incidencia de ambas organizaciones.

## **Bibliografía**

Alianza ONG (2007) Plan de Desarrollo Institucional 2008-2012.

ANONG (2008). Plan bianual de actividades. 2008-2009

Cruz, Anabel; pousadela, Inés (2008). Ver a través. Poder, rendición de cuentas y sociedad civil. ICD-Kellogg.CIVICUS.

Dotel, Olaya., Capellán, Rosemary (2008). Consultoría para Inventariar las redes de las OSC en General y Realizar Inventario y Diagnóstico de las Plataformas y Espacios de Interlocución Existentes entre las Redes y Coordinaciones de OSC y el Estado que Impulsan el Desarrollo y la Institucionalidad de la Sociedad Civil.

Foro Ciudadano. (2007, Mayo). Legitimidad y Representatividad en el Trabajo en Redes Interorganizaciones en la República Dominicana.

Instituto de Comunicación y Desarrollo (2007). Promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas al interior de la sociedad civil. Estudio de caso ANONG, ICD.

Ley 122-05 Ley 122-05 sobre Regulación y Fomento de las Asociaciones sin Fines en República Dominicana.

Roque, José Ricardo (2008). Alianza ONG. Estudio sobre la situación de la rendición de cuentas y transparencia de las organizaciones de la sociedad civil en República Dominicana.

Grupo de Estudios Jurídicos (2007) Texto base para un proyecto de ley sobre personas jurídicas sin fines de lucro, Montevideo

**Anexo 1**  
**Listado de entrevistados de Uruguay**

| <b>Sector</b> | <b>Nombre</b>        | <b>Cargo</b>        | <b>Institución</b>   |
|---------------|----------------------|---------------------|--|
| Socio ANONG   | Daniel Miranda       | Director Nacional   | Aldeas Infantiles  |
| Socio ANONG   | Víctor Minetti       | Director            | Foro Juvenil   |
| Socio ANONG   | Alejandro Manzoni    | Director            | Instituto de Promoción Humana, Iglesia Anglicana                   |
| Socio ANONG   | Héctor Villaverde    | Investigador        | Centro de Estudios, Análisis y Documentación del Uruguay (CEADU)   |
| Socio ANONG   | María Julia Aguerre  | Directora           | Centro de Participación Popular (CPP)                              |
| Socio ANONG   | Fernando Barreiro    | Director            | Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD)                       |
| Socio ANONG   | Paula Baleato        | Directora           | Instituto de Educación Popular "El Abrojo"                         |
| Socio ANONG   | Margarita Navarrette | Directora           | Observatorio de Políticas Públicas y Derechos Humanos del Mercosur |
| Estado        | Fernando Rodríguez   | Defensor            | Defensoría del Vecino de Montevideo                                |
| Academia      | Marcelo Castillo     | Investigador        | Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República         |
| Academia      | Mora Podestá         | Investigadora       | Programa de Calidad Educativa, Universidad Católica                |
| Donante       | Silvia Vetrале       | Directora           | Ashoka Uruguay   |
| OSC           | Jimena Fernández     | Directora ejecutiva | Ciudadanía 21  |