



**Proyecto**

**“Rendición de cuentas y transparencia de la  
sociedad civil en América Latina”.**

**Informe Paraguay**

**Realizado por la ONG SUMANDO**

**Asunción, Paraguay**

**Febrero de 2007**

---

Ficha Técnica local

ONG SUMANDO

Avda. Félix Bogado y 18 de julio, local 36, Asunción, Paraguay.

Telefax: (0059521) 300273

E-mail: [academica@sumando.org.py](mailto:academica@sumando.org.py)/ [voluntariado@sumando.org.py](mailto:voluntariado@sumando.org.py)

[www.sumando.org.py](http://www.sumando.org.py)

Representante legal: Yole Boggino de Mojoli, Directora Ejecutiva

Coordinadora local del proyecto: Soledad Rojas

Proyecto  
“Rendición de cuentas y transparencia de la sociedad civil en América  
Latina”.

INDICE

|  | Pag. |
|--|------|
| A. Prefacio.....   | 3    |
| B. Agradecimientos.....  | 4    |
| C. Resumen Ejecutivo.....                                      | 5    |
| 1. Introducción.....   | 7    |
| 2. Enfoque y metodología.....                                  | 10   |
| 3. Análisis y hallazgos.....                                   | 16   |
| 4. Los próximos pasos.....                                     | 41   |
| 5. Bibliografía.....   | 44   |
| 6. Anexos  |      |
| I- Listado de organizaciones participantes en el proyecto..... |      |
| II- Pauta de entrevistas.....                                  |      |
| III- Carta de la organización CISNI.....                       |      |
| IV- Listado de Siglas.....                                     |      |

## **A. PREFACIO**

### **Estimados amig@s**

Para Sumando ha sido de gran trascendencia llevar a delante el Proyecto de Rendición de Cuentas y Transparencia de la Sociedad Civil en América Latina, en razón de que la misión de nuestra organización se enmarca dentro de los objetivos del mismo.

- **“Apoyar la democratización de nuestro país mediante la educación creando un ámbito coordinador de esfuerzo en entre organizaciones o programas que tiendan a ese fin”.**

El Paraguay, a pesar de que hace 17 años inicio el proceso de democratización, no ha logrado superar los altos índices de corrupción que envuelve al país, tanto en las organizaciones públicas, como en las privadas y religiosas, situación que nos coloca en los últimos tal como lo publica Transparencia Internacional.

El año 2006 se caracterizó por las numerosas denuncias de corrupción que comprometen a organismos del estado, empresa privadas, organizaciones de la sociedad civil, personalidades civiles, militares y religiosas, pero un alto porcentaje de las mismas quedaron impunes, visualizándose que en el Poder Judicial también la corrupción impera. **Un país sin justicia no es un país democrático.**

Lo expuesto se materializó en la actitud de varias organizaciones de la sociedad civil y entes gubernamentales que invitamos a participar de este proyecto; algunas se negaron y otras exigieron conocer al detalle los instrumentos que se utilizarían para recoger la información que el proyecto requiere, poniendo de manifiesto cierto resquemor que permea la sociedad paraguaya.

A más de la desconfianza que percibimos pudimos descubrir que en Paraguay y en especial en nuestras organizaciones de la sociedad civil, partimos de las **malas prácticas** para arribar posteriormente a lo que serian las **buenas prácticas**.

A pesar de la coyuntura adversa, el proyecto nos permitió descubrir que muchas organizaciones desarrollan proyectos cuyos objetivos apuntan a la anticorrupción y buscan transparentar su gestión por la importancia que tiene como factor de legitimidad.

Si bien esta es la realidad en la que estamos inmersos creemos que el cumplimiento de la misión de Sumando y la de otras OSCs harán que el nuevo Paraguay se construya a través de los nuevos paraguayos/as capacitados y conscientes de sus derechos y obligaciones.

Yole Boggino de Mojoli  
Directora Ejecutiva

## **B. AGRADECIMIENTOS**

LA ONG SUMANDO desea agradecer muy especialmente a todas las instituciones, organizaciones y personas que han colaborado en la realización de ese proyecto:

A la W. K. Kellogg Foundation, por su apoyo y confianza en las organizaciones miembros de ese proyecto;

A ICD Uruguay por oficiar de coordinador y propiciar el enlace con las instancias de coordinación local de este proyecto;

A las organizaciones paraguayas que han abierto sus puertas para colaborar con información institucional:

Fundación en Alianza;

Fundación CIRD- Centro de Investigación y Recursos para el Desarrollo;

Guyrá Paraguay;

Fundación para el Desarrollo Campesino Fundeca;

Global Infancia;

Grupo Luna Nueva;

Fundación Lidia Barreto de Portillo;

Apadem- Teletón, Asociación de Padres y Amigos de Personas con Deficiencia Mental;

ARIFA, Asociación de Rehabilitación del Impedido Físico del Paraguay;

SOS Aldea de Niños del Paraguay;

Red de Contralorías Ciudadanas del Paraguay;

GTZ, Agencia Alemana de Cooperación;

Cruz Roja Suiza;

USAID Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional;

Fondo Canadá para Iniciativas Locales;

Comité de Mujeres Emprendedoras del Barrio Centro, Cañada, Cordillera;

así como a las que han aportado datos relevantes que enriquecen este informe, como

CISNI, Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad;

Ministerio de Hacienda- Repartición "Transparencia y Participación Ciudadana; Transparencia Internacional capítulo Paraguay;

Colegio de Organizaciones para el Desarrollo Social;

ADEC, Asociación de Empresarios Cristianos

gracias asimismo a la Sra. Graziella Corvalán, quien ha contribuido con sus valiosos conocimientos en la concreción de esta iniciativa, a Esteban Almada y Maximiliano Chiriani por su aporte en la elaboración del marco jurídico, así como a Laura Báez, Cristhian Cabrera y Jacinto Javier Chamorro por su aporte en la recolección y análisis de datos.

## C. RESUMEN EJECUTIVO

El Proyecto Regional “Transparencia y rendición de cuentas de la sociedad civil en América Latina” es un esfuerzo conjunto de un grupo de 10 organizaciones latinoamericanas para el incentivo y la promoción de la transparencia en el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil.

El estudio local paraguayo no pudo ser más oportuno, en cuanto al momento de su aplicación: el escenario social en la segunda mitad del 2006 mostraba un panorama delicado para las ONGs. Fuertes cuestionamientos en cuanto a la transparencia en el manejo de los fondos, principalmente los de origen estatal, así como polémicas generadas en torno a su verdadero aporte social provenían desde diferentes sectores sociales.

En ese contexto, el estudio desarrolló una serie de actividades enfocadas al cumplimiento de los objetivos locales, amparados bajo el objetivo general regional de “*estudiar y analizar la situación de la rendición de cuentas o accountability en las OSCs*”:

se construyó el marco teórico que orientó la investigación local, se definieron criterios de selección para las organizaciones participantes, así como la selección de informantes considerados calificados para hablar sobre el tema. Se buscó la representación de otros sectores que interactúan con las ONGs para enriquecer la información proveída por las propias organizaciones. Finalmente, se elaboró el análisis de todos los datos recopilados, complementándolo con el monitoreo de prensa escrita, así como de otras fuentes bibliográficas.

Entre los principales hallazgos de esta investigación, puede mencionarse que:

...las fuentes consultadas coincidían en conceptuar a la rendición de cuentas, en primer término, como una cuestión meramente financiera. Esto puede deberse a la práctica generalizada de privilegiar este tipo de rendiciones por exigencias varias, principalmente desde las entidades financiadoras (cualquiera sea la fuente: cooperación internacional, Estado, empresariado, otros);

...los beneficiarios de las organizaciones son visualizados como audiencias privilegiadas para la rendición de cuentas sólo como expresión de deseo, y la rendición de cuentas a los mismos no se constituye en una práctica sistemática ni generalizada;

...tanto el sector del empresariado, como el gubernamental y el de las ONGs coinciden en que la promoción de mecanismos de rendición de cuentas es una necesidad, como posibilidad de mejoramiento de la imagen del país y sus instituciones, más aún en una cultura donde la rendición de cuentas y los formalismos no son los modos de actuación más representativos de la misma;

... se percibe una tensión entre los mecanismos de rendición de cuentas propuestos por las agencias de cooperación y el Estado, y las necesidades reales de las organizaciones participantes;

... la imagen de las ONGS ante sus diversos públicos es un tema de preocupación para el gremio, observándose como un sector con poca credibilidad ante la sociedad, hecho agravado por casos particulares aparecidos en la prensa, que involucran a ONGs con hechos de corrupción;

... en cuanto a mecanismos propuestos para una gestión más transparente, las organizaciones ven una fuerte necesidad de capacitación en materia de regulación fiscal, y visualizan al Estado, las entidades de cooperación y el empresariado como posibles aliados para este tema;

... uno de los factores más resaltantes, reconocidos por todos los grupos entrevistados como obstaculizador para la rendición de cuentas, son los altos costos para lograr la formalización de las instituciones, así como para acceder a mecanismos efectivos de transparencia; y

... todos los sectores consultados apuntaron que la práctica de la rendición de cuentas de las ONGs trae beneficios, no sólo para la imagen de las mismas, sino para los otros sectores que interactúan con ellas, y para la sociedad en general.

Luego de analizar las condiciones actuales de la rendición de cuentas en Paraguay, y las posibilidades de concretar acciones futuras que aporten al tema, se definen como pasos a seguir:

- Evento de presentación del informe.
- Alianza con organismos nacionales que estén trabajando sobre el área de la transparencia, rendición de cuentas o lucha contra la corrupción, identificados, para la presentación de proyectos y la promoción de espacios de discusión periódicos sobre el tema de Rendición de cuentas y transparencia.
- Mantener comunicación electrónica periódica con las organizaciones participantes del proyecto de investigación (OSC, Beneficiarios, Organismos Internacionales, Informantes claves), informándoles sobre los avances del mismo.
- Impresión de un material de distribución gratuita que condense la experiencia y conclusiones del proyecto a nivel regional.
- Actualizar la página web institucional de SUMANDO con datos del proyecto de investigación y promover enlaces con otros sitios en donde aparezcan datos del mismo.

## 2. INTRODUCCIÓN

La historia paraguaya está signada por las marcas de una de las dictaduras más extensas y crueles de Latinoamérica: la del Gral. Alfredo Stroessner. Treinta y cinco años de represión (1954 a 1989) han hecho mella en la estructura social, dejando como saldos visibles, por un lado, la notable incapacidad de las organizaciones sociales para agremiarse y conformar un colectivo capaz de posicionar y defender sus intereses, y por otro, una fuerte desconfianza por parte del ciudadanía en las instituciones públicas. Estos hechos, sumados a la serie de gobiernos ineficientes sucedidos durante el llamado “periodo de transición democrática”, delinean la identidad actual de las organizaciones de la sociedad civil.

### **Transparencia en las instituciones paraguayas.**

El 40% de los paraguayos asegura que el Gobierno no solamente no combate a la corrupción, sino que la fomenta. Esto, según datos proveídos por el “Barómetro 2006<sup>1</sup>”, instrumento utilizado por Transparencia Internacional para medir el grado de percepción de transparencia de organizaciones a nivel mundial. El mismo ha señalado a los partidos políticos, la Policía y el Poder Judicial como las instituciones paraguayas menos creíbles<sup>2</sup>.

En Latinoamérica, los paraguayos son los que menos confianza sienten hacia su gobierno, siendo superados solamente por los mexicanos. Los que menos corrupción tienen, según el sondeo, son las organizaciones no gubernamentales, los medios masivos de comunicación y las entidades religiosas

El informe "...una vez más refleja la desconfianza del público en los sistemas políticos y de justicia nacionales, con los partidos políticos, los parlamentos, la Policía y el Poder Judicial<sup>3</sup>"

### **Aspectos formales de las ONGs**

Durante la dictadura las ONGs no sentían la necesidad de formalizar su situación legal, ellas simplemente existían: otras necesidades eran prioritarias en ese momento. Además, la legalización de las mismas mediante decreto del Poder Ejecutivo era una posibilidad remota para aquellas organizaciones que se oponían al régimen.

Recién en 1987, con la entrada en vigencia del Código Civil, las organizaciones de la sociedad civil ven posibilidades reales de adquirir una personería jurídica. En el Título II, aparecen tres opciones bajo las cuales pueden inscribirse –desde entonces - las ONGs: inc. f) las asociaciones que

---

<sup>1</sup> La muestra se realizó entre julio y setiembre de 2006, basado en una encuesta a 60.000 personas de 62 países

<sup>2</sup> Diario Última Hora, Paraguay, 15/10/2006 consultado en [www.uhora.com.py](http://www.uhora.com.py)

<sup>3</sup> Transparencia Internacional, “Barómetro 2006”, 2006

tengan por objeto el bien común, inc. g) las asociaciones inscriptas con capacidad restringida, y inc. h) las fundaciones<sup>4</sup>.

Las ONGs se han encontrado con varios tropiezos legales, quizá debido a que la legislación existente no tiene fundamento en la consulta a estas organizaciones. Un amplio debate en torno a este tema ocupa a las ONGs paraguayas, sobre todo debido a los cambios actuales en materia fiscal auspiciados por el Estado Paraguayo mediante la Ley de Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal, que conlleva cambios en cuanto a aspectos tributarios.

### **2006: ONGs en la mira**

El 2006, más que ningún otro año, ha expuesto a las ONGs ante la esfera pública, con sonados cuestionamientos sobre la transparencia de sus administraciones, provenientes de diversos sectores de la sociedad. Las ONGs se encuentran bajo sospecha, dice Clyde Soto (POJOAJU, 19, 2006), con serias revisiones en torno a “su definición, su utilidad, eficiencia y eficacia y a determinados problemas que aquejan a la sociedad paraguaya, la transparencia de su gestión, y la equidad en cuanto a las normativas de tributación”

El problema se ha agudizado ante la constatación de corrupción en una de las ONGs más conocidas en el país dedicada a la construcción de viviendas, así como el uso ilegal de donaciones internacionales durante el Gobierno de Duarte Frutos, actual Presidente de la República. En este último caso, un convenio de donación al Gobierno Paraguayo fue canalizado a través de dos ONGs con las cuales los donantes no habían firmado ningún convenio, pero emitieron los cheques a su nombre para evitar el control parlamentario (donación del Gobierno de Taiwán de aproximadamente 20 millones de dólares)<sup>5</sup>

Otro hecho bastante publicitado en los medios de comunicación masiva ha sido la rendición de cuentas de organizaciones que reciben financiación del Estado.

De 85 fundaciones que recibieron fondos del Presupuesto General de Gastos durante el 2006, solo 13 presentaron informe de rendición de cuentas al Ministerio de Hacienda.

Ante este hecho, la Comisión Bicameral de Presupuesto creó en el 2006 una Comisión Especial de Investigación sobre esta irregularidad y convocó a una audiencia pública para recibir las rendiciones de las ONGs involucradas, durante el mes de octubre. Las organizaciones en cuestión fueron beneficiadas durante el 2006 con un monto superior a 27 mil millones de guaraníes provenientes de las arcas del Estado<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> POJOAJU Asociación de ONGs del Paraguay, “Identidad y Acción de las ONGs en el Paraguay”, Asunción, 2006

<sup>5</sup> Idem

<sup>6</sup> Diario La Nación, Asunción, 03/10/2003 consultado en [www.lanacion.com.py](http://www.lanacion.com.py)

A raíz de estos acontecimientos, la Cámara de Senadores ha presentado un anteproyecto de ley de presupuesto 2007, a través de la cual se pretende incentivar la rendición pública de cuentas. El proyecto contempla que las entidades no estatales deberán rendir cuentas a los responsables de la administración de la institución aportante y a la Contraloría General de la República. También prevé que la Secretaría de Acción Social (SAS) se encargue de supervisar a las organizaciones civiles y a la vez presentar un informe anual al Congreso.

### **Imagen de ONGs ante la prensa**

Para algunos medios de comunicación, las ONGs son instituciones que manejan montos importantes de dinero, propugnando que los mismos están destinados a obras sociales, mientras que la realidad muestra que son casi empresas dedicadas mayormente a cubrir salarios de sus empleados. Se cuestionan además los resultados de bajo impacto, o irreales<sup>7</sup>.

Ante estos ataques, las propias ONGs reconocen que la ciudadanía no conoce a fondo la labor que las mismas realizan, y su impacto. Pero, “aún la prensa más crítica no desconoce que algunas ONGs cumplen funciones relevantes y útiles socialmente. Lo que se cuestiona son los resultados, la dispersión, y se les adjudican funciones para las cuales no han sido creadas; pero ciertamente, algunas han surgido para trabajar un tema específico, o para solucionar algún problema concreto y que por oportunidades de financiamiento (u otro motivo) pasaron a trabajar en diferentes áreas o temas”.

### **Un debate interno: ONGs y sus fuentes de financiamiento**

Un tema en debate en el seno de la sociedad civil es el origen de los fondos y su incidencia en la autonomía de la ONGs. Están las que, por un lado, expresan que el origen de los fondos no son cuestionables, si sirven para un bien social, y por otro, las que opinan lo contrario. El origen de los fondos puede llegar a determinar el grado de autonomía que tenga cada organización<sup>8</sup>.

Otro tema emergente es el relativo al financiamiento para las ONGs incluido en el Presupuesto General de Gastos de la Nación. A pesar de que existen algunas experiencias de financiamiento para este tipo de organizaciones desde el presupuesto estatal, e incluso el caso de municipios que las incluyen en sus presupuestos, esta situación no alcanza a la mayoría.

La cooperación externa es la principal fuente de financiación de la mayor parte de las organizaciones de este tipo, pocas son las que mantienen sus estructuras con apoyo del sector privado empresarial o del Estado, y menos aún aquellas que logran sostenerse con recursos propios mediante la venta de sus servicios<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> POJOAJU Asociación de ONGs del Paraguay, “Identidad y Acción de las ONGs en el Paraguay”, Asunción, 2006

<sup>8</sup> Idem

<sup>9</sup> Idem

La cooperación internacional se caracteriza por el apoyo de entidades de carácter confesional o privadas, y más recientemente, de organismos de cooperación multilateral.

En cuanto al Estado, su relación con las ONGs fue casi nula durante los 80, renace con la apertura democrática a partir de 1989. Voces a favor y en contra de esta relación se dejan oír, una de las críticas más duras proviene de organizaciones campesinas, que acusan a las ONGs de complicidad con la privatización de asistencia técnica al sector agrario, mediante los llamados a licitación del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Una consulta realizada a un grupo de ONGs de la Red Pojoaju<sup>10</sup>, arrojó como dato que el 96% de las ONGs recibe financiamiento de agencias de cooperación internacional, y un 11% de agencias más otras fuentes internacionales. Por otro lado, un 78% de las ONGs encuestadas reciben financiamiento nacional, provenientes del Estado, Integrantes de las ONGs, particulares y empresas privadas.

Estrategias de transparencia de las ONGs son consideradas necesarias e importantes, mucho más aún en estos momentos en que las ONGs se encuentran desprestigiadas, en especial desde el ámbito de las autoridades públicas y por la prensa.

### **Perspectivas.**

En este contexto, resulta desalentadora la debilidad de agremiación que sufren las ONGs, lo que se refleja en la poca respuesta ante las fuertes críticas de que son objeto actualmente.

Sin embargo, también se pueden notar iniciativas auspiciosas, como la reciente creación del CISNI<sup>11</sup>, Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad, creado con la finalidad de atender las Convenciones Anticorrupción (OEA y Naciones Unidas), promoviendo medidas en el ámbito institucional, legal, de los recursos humanos, en el acceso a la información pública, entre otras.

Lo mismo puede afirmarse de la conformación del Observatorio Ciudadano contra la Corrupción que reúne a organizaciones de la sociedad civil en torno al tema de la transparencia institucional, así como de la ratificación del fiscal Arnaldo Giuzzio en su cargo de fiscal anticorrupción.

### **Aporte de la investigación local.**

El presente estudio corresponde al informe Paraguay del Proyecto Regional “Transparencia y rendición de cuentas de la sociedad civil en América Latina”. El objetivo regional puede expresarse en “estudiar y analizar la situación actual de la rendición de cuentas de las OSC”, y el mismo busca contribuir

---

<sup>10</sup> POJOAJU es la Asociación de ONGs del Paraguay. La consultoría mencionada corresponde a una encuesta a todas las organizaciones miembros, en el 2006.

<sup>11</sup> CISNI Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad, “Acceso a la Información Pública como Derecho Ciudadano”, Asunción, 2006

con un poco de luz conceptual al tema de la importancia de la rendición de cuentas como factor de legitimidad en el ámbito de la sociedad civil.

A nivel local hemos propuesto los siguientes objetivos específicos:

1. Estudiar y analizar la situación actual de la rendición de cuentas o *accountability* de las ONGs en el Paraguay;
2. Generar una propuesta desde las propias ONGs en torno a la construcción de un sistema de rendición de cuentas y herramientas que sean útiles y apropiadas;
3. Promover un amplio foro de discusión de la propuesta, en la que participen las ONGs y sus *stakeholders* a distinto nivel; y
4. Promover la implementación experimental del sistema acordado en distintos países de la región.

Para responder a estos objetivos, se toma como esquema de contenido la propuesta de formato de informe proveída por la coordinación general de este proyecto (ICD, Uruguay). Se han desarrollado la mayor parte de los puntos propuestos, y se han obviado otros por considerarlos redundantes.

El esquema se estructura en cuatro grandes apartados temáticos:

*Introducción*, donde se sitúa la investigación en el contexto local, dando una idea de la importancia del tema en Paraguay, y presentado los objetivos de estudio;

*Metodología y enfoque*, que proporciona información acerca del tipo de estudio, los métodos de recolección de información utilizados, y definiciones conceptuales de investigación;

*Análisis y hallazgos*, que presentan los resultados de la investigación, y desarrolla la temática propuesta, y finalmente,

*Los próximos pasos*, que contiene recomendaciones con respecto a los hallazgos de este estudio, y propone líneas de acción para continuarlo.

Definitivamente, el 2006 ha sido un año de revisiones y confrontamientos para las organizaciones de la sociedad civil frente a sus diversos públicos. Este proyecto pretende ser un aporte conceptual al encendido debate que se presenta en el escenario social paraguayo, así como una fuente de futuras reflexiones en torno a las condiciones de legitimidad del accionar ciudadano desde la sociedad civil.

### 3. ENFOQUE Y METODOLOGÍA

#### ENFOQUE

Dos ideas claves orientan el trabajo realizado en esta investigación: “rendición de cuentas” y “organizaciones de la sociedad civil”. A los efectos de clarificar el uso que se hace de estos términos en el documento, presentamos a continuación el marco conceptual de las mismas.

#### Rendición de cuentas.

Rendición de cuentas es una traducción inexacta de la palabra inglesa *accountability*, que en su acepción original significa “ser sujeto a la obligación de reportar, explicar, justificar algo; ser responsable ante alguien de algo”. La rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios (o “agentes”) para informar a sus mandantes (o “principales”) de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes supervisan también a los mandatarios para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna.<sup>12</sup>

Si bien la rendición de cuentas responde en la mayoría de los casos a exigencias, llámese agencias de cooperación, Estado, socios, entre otros, la misma posee objetivos específicos entre los que se pueden identificar tres grandes ejes principales: fortalecimiento, transparencia e información.

El **fortalecimiento institucional** entendido como la posibilidad de captación de socios, lo cual posibilita en ocasiones la autosostenibilidad de la estructura mediante aportes, en recursos económicos o técnicas.

La **transparencia** vista como un valor agregado a la gestión institucional, mediante el cumplimiento de las actividades tal cual han sido planteadas.

Y la **información**, como una herramienta que permite demostrar y justificar la utilización de los recursos.

Cabe destacar aquí que el término rendición de cuentas va mucho más allá del ámbito financiero, incluyendo en su definición a la información sobre la gestión integral de la organización.

#### Organizaciones de la Sociedad civil en Paraguay

En la actualidad en Paraguay, existe un amplio debate sobre la identidad de las organizaciones que trabajan en el ámbito civil. Diversas estructuras, ejes temáticos, campos de acción, entre otros, diversifican y dificultan concensuar una definición que incluya a todas las organizaciones. Incluso, la mayor parte de ellas se encuentran amparadas bajo diferentes formas jurídicas, y se autodenominan de diferentes maneras (Organización de la sociedad civil OSC, organización no gubernamental ONG, Fundación, etc.). A los efectos de esta investigación, utilizaremos indistintamente los términos ONG, OSC,

---

<sup>12</sup> Ugalde, Luis Carlos (2002), Rendición de cuentas y democracia: el caso de México. Cit pos. IFAI.

Fundación, para referirnos a las organizaciones que accionan en el ámbito de la sociedad civil.

A continuación, presentamos una serie de acepciones que dan una idea de la complejidad del tema:

Un grupo de fuentes menciona que para conceptualizar a las organizaciones de la sociedad civil, primero se debe situar a las mismas en el espacio en el cual actúan: La sociedad civil –dicen- puede reconocerse como uno de los espacios de organización y de acción reconocidos en las sociedades modernas: es así que encontramos en ellas al Estado, el mercado y al mundo de las asociaciones voluntarias.

Este último espacio es el que pertenece a lo que se denomina sociedad civil. Una primera definición de la misma es negativa, como lo menciona José Carlos Rodríguez<sup>13</sup>:

“...la sociedad civil es de entrada aquello que no es la económica y ni la política”. Dice el autor, que la idea de una sociedad civil parte del reconocimiento de que “estos tres espacios no responden a la misma lógica, ni al mismo ritmo, ni tienen la misma manera de estructurarse”.

Un acercamiento a la definición de este ámbito es el siguiente: “La sociedad civil está formada por asociaciones voluntarias, diversas, y basadas en la comunicación. La sociedad civil constituye una trama y no una pirámide: institucionaliza problemas de tipo completamente diferentes (a los del Estado y el mercado) , por ejemplo, los de la fe, los de la igualdad de género, los de la expresividad étnica, los del ocio, o los del parentesco y la familia<sup>14</sup>”.

Por su parte, Genoveva Ocampos dice que la sociedad civil es una “...trama asociativa no-estatal y no económica, de base voluntaria, compuesta por asociaciones, organizaciones y movimientos que surgen de manera más o menos espontánea, y capaces de hacer valer sus intereses y reclamos en el ámbito público<sup>15</sup>”

En este espacio, las organizaciones sociales se distinguen por sus particularismos, que pueden ser visualizados en la observación de sus características que, según la misma autora, muestran una diversidad de orígenes, propósitos, marcos jurídicos y formas institucionales.

Para el CIRD (Centro Investigación y Recursos para el Desarrollo), se denomina organización de la sociedad civil (OSC) a “una amplia gama de organizaciones privadas, de beneficio público, que intentan dar respuestas válidas a los problemas sociales pendientes y que se complementan o se ubican como alternativas a las acciones del gobierno, dentro del marco de un

---

<sup>13</sup> Rodríguez, José Carlos, “¿Qué es eso de sociedad civil?”, art. Publicado en la Revista Acción n° 207, Setiembre 2000, Py

<sup>14</sup> Idem

<sup>15</sup> Ocampos, Genoveva, “Organizaciones de la sociedad Civil: entre el interés particular y el interés colectivo. Algunos desafíos para el futuro inmediato”, en la Revista Acción n° 207, Setiembre 2000, Py

Estado Social de derecho<sup>16</sup>. Se incluyen bajo esta denominación a las Fundaciones, las Asociaciones civiles, y las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs).

La Asociación de ONGs del Paraguay POJOAJU, en reciente publicación<sup>17</sup>, propone que "...las ONGs son organizaciones privadas sin fines de lucro, con capacidad de incidir en la agenda pública estatal y no estatal, que buscan el bien colectivo y la promoción de las personas, mediante la construcción de una democracia representativa, participativa e incluyente, el desarrollo sostenible centrado en la gente, y el aumento de oportunidades para la población, con énfasis en la más pobre y la discriminada por diversos motivos"

Dada la complejidad del tema, no es interés ni necesidad de esta investigación unificar en una sola la definición de sociedad civil; sin embargo, debe tenerse presente que, al hablar de la misma, hacemos referencia al campo delimitado por exclusión, donde el terreno de acción de la sociedad civil es aquel diferente al del Estado y al del mercado.

#### LA METODOLOGÍA EMPLEADA

La metodología utilizada es de tipo cualitativo, a partir de un análisis documental y de textos.

Se han utilizado como técnicas de recolección:

##### Entrevistas en profundidad,

La muestra fue generada a partir de una invitación desde la ONG SUMANDO direccionada a 32 organizaciones de la sociedad civil, de las cuales 16 participaron con la provisión de información, las otras 16 no participaron por diferentes motivos:

8 organizaciones respondieron que no participarían, algunas por imposibilidades no especificadas y otras porque consideraban que el tema no les era pertinente (en este grupo se encuentran 2 organizaciones del Estado); 3 de ellas no respondieron en los plazos establecidos por la investigación (2 de ellas son organizaciones estatales);

con 4 organizaciones no se logró contacto;

y 1 tenía como director a la misma persona que otra organización participante, por lo que se optó solo por una de ellas.

4 organizaciones más se agregaron durante el proceso en carácter de informantes clave.

Se trata de una muestra intencional, orientada por la siguiente clasificación propuesta por la investigación local:

1. Organizaciones que pasaron por el Sistema de Evaluación y Desarrollo de Organizaciones SEDO

---

<sup>16</sup> Centro de Investigación y Recursos para el Desarrollo (CIRD, "Programa de apoyo a las iniciativas ciudadanas", Asunción, Junio, 2002.

<sup>17</sup> POJOAJU Asociación de ONGs del Paraguay, "Identidad y Acción de las ONGs en el Paraguay", Asunción, 2006

2. Organizaciones Internacionales que dan fondos de acción en Paraguay
3. Organizaciones Gubernamentales que dan fondos de acción en Paraguay
4. Organizaciones beneficiarias
5. Organizaciones que reciben fondos del estado
6. Informantes claves

Respondieron a la invitación 19 organizaciones, las cuales fueron agrupadas en uno de los cinco ítemes anteriores (ver detalle en Anexo I) Cabe destacar que ninguna organización clasificada en el grupo 3 (Organizaciones Gubernamentales que dan fondos de acción en Paraguay) aceptó participar en esta investigación.

La muestra incluye a una diversidad temática muy amplia, y contempla a entidades financiadoras internacionales, organizaciones locales que trabajan con personas con capacidades diferentes, organizaciones que trabajan en temas ambientalistas, de educación, la mayor parte de ellas operando principalmente en el departamento Central, sede de Asunción, Capital de la República del Paraguay, y otras con cobertura geográfica en otros departamentos del país.

Hemos utilizado como guía, de forma íntegra, la pauta de entrevistas propuesta por ICD (Anexo IV).

Hemos privilegiado las entrevistas con las organizaciones participantes, ya que la técnica permite establecer la efectiva práctica del sistema de comunicación interpersonal. “Entrevista” significa entrever, ver uno al otro, es decir, en un sentido amplio, la entrevista es una conversación que establece un interrogador y un interrogado para un propósito expreso.

#### Grupos conversatorios

La realización de focus groups en el marco de la investigación –planteada inicialmente- ha sido cambiada por una variante del tipo grupo conversatorio o de discusión, en el cual se convocó a personas de diferentes organizaciones, con algunas características de muestreo similares.

Los grupos estaban conformados por un máximo de 3 personas, razón por la cual se decidió utilizar esta dinámica en particular, ya que los grupos no constituían una población grande para desarrollar un focus group.

La dinámica del grupo conversatorio se inició mediante la contextualización de lo que se trataría en ese tiempo, unos 45 minutos, y posteriormente evacuar algunas dudas de los participantes respecto al tema. Ahí se presentaron algunas dificultades atendiendo que de las personas enviadas como representantes, 2 de 3 desconocían totalmente a qué venían.

Para dar inicio a la conversación en sí, se diseñaron algunas preguntas disparadoras siempre dentro del marco de la rendición de cuentas. Allí cada organización iba contando su experiencia en el tema, sus mecanismos actuales, entre otros.

En algunos casos se profundizaban en las respuestas atendiendo a la característica de la organización, (certificada por el SEDO) de manera a compartir con las demás el proceso de esa OSC durante su Evaluación a través del Sistema de Evaluación del Desarrollo Organizacional (SEDO).

Para la recolección de la información se utilizaron grabadoras y se llevaban apuntes sobre algunos puntos específicos, para su posterior análisis.

Preguntas utilizadas:

1. ¿Qué se entiende por rendición de cuentas?
2. ¿Qué mecanismos de rendición de cuentas son utilizados por su OSC?
3. ¿Conoce su OSC la existencia de un modelo de evaluación/ certificación de organizaciones en Paraguay? ¿Cuál?
4. Compartir la experiencia de la evaluación a través del SEDO (solo quienes hayan pasado por ellas)
5. ¿Qué criterios o factores debería tener en cuenta un sistema de evaluación de organizaciones sociales?

Finalmente se procesó la información obtenida en estos encuentros.

#### Contacto con informantes calificados.

La investigación decidió además ahondar en la temática elegida, mediante la recolección de información desde fuentes calificadas, las cuales fueron abordadas mediante tres técnicas distintas:

La Asociación de Empresarios Cristianos ADEC colaboró con información mediante un cuestionario administrado a su dirección ejecutiva,

El Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad CISNI consideró que el mismo cuestionario utilizado en el caso anterior no le competía como institución, por lo que optó por emitir una carta (ANEXO III), informando sobre la postura de esa organización ante el tema requerido, y finalmente,

El Ministerio de Hacienda- Repartición de “Transparencia y Participación Ciudadana”, respondió a una entrevista personal.

Se optó por este tipo de acercamientos atendiendo a las necesidades de tiempo de cada una de las organizaciones consultadas.

#### Revisión de fuentes documentales

Al momento de la revisión de las fuentes documentales, hemos constatado lo siguiente:

Existe suficiente y variada bibliografía de referencia y análisis sobre el tema “sociedad civil” a nivel local;

Existe muy poca producción teórica y de análisis sobre el tema rendición de cuentas vinculado al ámbito civil, y la mayor parte de la bibliografía pertinente obtenida, es de data reciente, entre los años 2002 y el 2006. No se puede hablar todavía de avances en el tema a nivel local, ya que se trata de un tema de reciente interés, y por tanto, de reciente producción para el sector.

Un interesante panorama ha brindado el análisis de medios de prensa, ya que ha permitido situar el debate actual en torno al tema investigado, y visibilizar las posturas de diferentes sectores de la sociedad frente al trabajo de las ONGs.

Un aporte de suma importancia para esta investigación ha sido la publicación relacionada al tema de identidad de las ONGs de POJOAJU<sup>18</sup>, así como el documento descriptivo del Sistema de Evaluación de Desarrollo Organizacional SEDO, elaborado por el Colegio de Organizaciones de la Fundación AVINA.

#### Estudio de páginas web o similares

Se realizó un relevamiento de datos de las organizaciones que cuentan con una página web. No se realizó ningún análisis sobre las mismas.

#### Monitoreo de medios de prensa

Se realizó un monitoreo de medios de prensa escrita, establecido entre los meses de setiembre y octubre del 2006. Se tomaron como fuentes de información tres diarios locales de mayor tirada y cobertura a nivel nacional: Diario Última Hora, Diario Popular y Diario La Nación. Se seleccionaron 15 casos de información directa, y otros 19 de información relacionada de forma indirecta.

La metodología utilizada fue la consulta en sus sitios web. Por la imposibilidad de cubrir un espectro representativo de medios televisivos y radiales, la investigación centró sus esfuerzos sólo en el monitoreo escrito.

#### Estudio de caso

Se eligió como estudio de caso al Sistema de Evaluación de Desarrollo Organizacional SEDO, por considerarse una experiencia pionera en Paraguay, cuyo aporte conceptual ha planteado un gran avance en materia de transparencia en las organizaciones. La información surgida de este estudio fue enriquecida con la aportada por las organizaciones participantes en los grupos de discusión, quienes centraron la temática de análisis en su percepción sobre el instrumento SEDO.

---

<sup>18</sup> POJOAJU Asociación de ONGs del Paraguay, “Identidad y Acción de las ONGs en el Paraguay”, Asunción, 2006

## 4. HALLAZGOS Y ANÁLISIS

### a. *Concepto, conceptualización*

#### 1.1. Concepto y fines.

#### **Un mirada amplia sobre la rendición de cuentas**

En Paraguay, la rendición de cuentas esta primeramente asociada al aspecto financiero, donde el término “cuenta” tiene una primera acepción de dinero, monetaria. De hecho, este es el primer aspecto resaltante al iniciar el contacto con las instituciones participantes de esta investigación: al plantear a las organizaciones una invitación que indague en su rendición de cuentas, la primera reacción fue de duda y desconcierto. ¿Quién permite así como así una revisión y cuestionamiento sobre el manejo de su dinero, y exponer esta información de forma pública? ¿Con qué fines se realiza un estudio de este tipo?

Ante este primer momento de desconfianza, hemos explicitado a las organizaciones participantes un concepto más amplio de rendición de cuentas, el cual implica

*“una exposición pública de la gestión integral de la organización ante sus diferentes públicos”*

*Una exposición pública*, que significa que la información se transparente más allá de los muros de la organización; de nada vale realizar una auditoria y guardarla en un escritorio sin que nadie externo a la organización tenga acceso a ella;

*De la gestión integral*, que implica una exposición que va más allá de lo financiero, una rendición de la gestión administrativa y programática con igual peso de importancia, y

*Ante sus diferentes públicos*, referido esto como los grupos y personas que interactúan con la organización, desde los organismos financiadores como agencias de cooperación internacional, organismos multilaterales de cooperación, donantes, pasando por socios, voluntarios vinculados, hasta los mismos beneficiarios individuales y comunitarios de las acciones emprendidas por la organización.

Complementando la definición utilizada por esta investigación, se pueden identificar tres grandes ejes principales de la rendición de cuentas<sup>19</sup>: fortalecimiento, transparencia e información.

El *fortalecimiento institucional* entendido como la posibilidad de captación de socios, lo cual posibilita en ocasiones la autosostenibilidad de la estructura mediante aportes, en recursos económicos o técnica.

---

<sup>19</sup> Ugalde, Luis Carlos, “Rendición de cuentas y democracia: el caso de México”, México, 2002

La *transparencia* vista como un valor agregado a la gestión institucional, mediante el cumplimiento de las actividades tal cual han sido planteadas.

Y la *información*, como una herramienta que permite demostrar y justificar la utilización de los recursos

### **Concepto, uso y fines de la rendición de cuentas**

Desde la investigación, hemos indagado en la concepción, el uso del término rendición de cuentas y sus fines, según los puntos de vista de diferentes sectores de la sociedad: las organizaciones de la sociedad civil en un amplio espectro, el empresariado, el Estado y algunas instituciones observadoras de procesos relacionados con la transparencia institucional.

En las entrevistas a las organizaciones de la sociedad civil, la mayor parte de ellas coincide en que rendición de cuentas a todo aquello relacionado con la información de las formas de utilización de fondos, ya sean estos públicos o privados, en sus proyectos o actividades para las cuales los mismos hayan sido solicitados.

Además de lo anteriormente expuesto –pero en segundo plano- se suma el componente programático, es decir, la exposición del grado de éxito de los resultados de los proyectos aplicados. Esta exposición se encuentra dirigida principalmente a los cooperantes o “patrones”, en segundo plano a la sociedad en general y por último a los beneficiarios directos de las actividades.

En cuanto a la necesidad de rendir cuentas, la Asociación de empresarios Cristianos ADEC, sostiene que las ONGs deben rendir cuentas de sus actividades, remarcando que deben hacerlo no sólo ante sus financiadores, sino también ante la sociedad:

“Es importante resaltar que muchas de ellas (por no decir todas) reciben fondos de entidades públicas, organismos nacionales e internacionales, de empresas y de personas físicas y a sus donantes se deben, pero también a la sociedad ya que es ésta la beneficiaria de las actividades que desarrollan y en la medida en que hagan saber sus resultados, positivos o negativos, tendrán su aprobación y apoyo constante”, afirman.

Un representante del Ministerio de Hacienda puntualiza que, ya que los proyectos y programas de las ONGs son de interés público y realizados para el público, la rendición de cuentas es una necesidad para el sector civil.

Para el grupo de ONGs, la importancia de su rendición de cuentas ante los diferentes actores radica principalmente en la transparencia de las gestiones que las primeras llevan a cabo, demostrando lo actuado y las personas o comunidades a las que esta actuación se encuentra enfocada.

Cabe destacar una percepción importante de la rendición de cuentas como la posibilidad de mejoramiento de la imagen del país y sus instituciones, más aun en una cultura en donde la rendición de cuentas y los formalismos no son los modos de actuación más representativos de la misma

### **1.2. Destinatarios de la rendición de cuentas.**

Al ser consultado el grupo de ONGs sobre quiénes son idealmente los destinatarios de su rendición de cuentas, existe un acuerdo casi generalizado: las audiencias privilegiadas para la rendición de cuentas son primeramente los donantes (ya sea su fuente de financiación el Estado, las agencias de cooperación, empresas, otros...).

Los beneficiarios son considerados sólo al momento de realizar evaluaciones como fuentes de información para informes dirigidos principalmente a las entidades financiadoras. Con ellos se evalúa el impacto de los proyectos, pero en general, los beneficiarios no reciben información sobre los resultados de dichas evaluaciones, y mucho menos la devolución de documentos y rendiciones financieras.

El Estado es destinatario de la rendición de cuentas en la medida en que las obligaciones fiscales lo demanden (esto corresponde a todas la organizaciones, más allá del hecho de recibir o no fondos gubernamentales)

Por último, sitúan como receptor al público en general, enfatizando en aquellos grupos que se encuentren interesados en la rendición de cuentas de las ONGs.

Aunque los beneficiarios individuales y comunitarios constituyen un público meta tenido en cuenta para la rendición de cuentas por parte de los ejecutantes de proyectos –según lo expresado por ellos mismos-, la práctica cotidiana de la mayoría de las ONGs no se refleja en esta aseveración compartida por parte de las organizaciones consultadas, ya que las constantes exigencias por parte de los donantes o agencias ocupan la mayor parte del quehacer organizacional, lo que muchas veces se traduce en un constante ejercicio de elaboración de informes para las mismas, dejando de lado muchas veces la prioridad, como lo son los beneficiarios, según afirman.

Si bien se ha mencionado a quienes van dirigidas las acciones de rendición de cuentas, un aspecto importante es el cómo lo hacen las ONGs para poder difundir esa información, lo que se menciona a continuación.

### **1.3. Mecanismos de rendición de cuentas más utilizados por las OSCs y agencias de cooperación.**

Al ser consultado sobre los mecanismos de rendición de cuentas que el Estado

exige o espera de las ONGs, el representante del Ministerio de Hacienda dijo no tener conocimiento sobre algún mecanismo normado, dejando esta actividad en el campo de la responsabilidad de cada una: “el mecanismo a ser utilizado es aquel que la ONG considere mas ilustrativo e informativo”. Y señaló igual desconocimiento sobre posibles acciones del Estado para la promoción de la rendición de cuentas de las ONGs.

Las organizaciones consultados confirmaron que existe una amplia gama de formas de presentación de las rendiciones de cuentas utilizadas por ellas, supeditadas muchas veces a las partes interesadas, sean estas agencias de cooperación, Estado o beneficiarios.

Es así que entre las maneras de comunicar o difundir las actividades de las ONGs, según la muestra consultada, se mencionan los siguiente mecanismos:

- redacción de informes narrativos y financieros,
- auditorias externas,
- publicación en medios masivos,
- memorias institucionales,
- autoevaluaciones y evaluaciones al personal,
- audiencias públicas, y
- ejecuciones presupuestarias.

Otros mecanismos mencionados fueron las publicaciones de información en sitios web o sus páginas electrónicas institucionales, aunque esta estrategia es utilizada sólo por un grupo minoritario, teniendo en cuenta, por un lado, que no todas las organizaciones cuentan con sus propios sitios en la web, y por el otro, que el acceso a internet en Paraguay está restringido al 1.8% de la población<sup>20</sup>.

Otro aspecto mencionado, aunque de forma aislada, es el cumplimiento con las obligaciones fiscales como parte del espectro de mecanismos mencionados, lo que se sustenta en la creencia de que mientras el actuar legal de la organización sea transparente, sus acciones hablarán por sí solas. Este mecanismo se encuentran dirigido a las sindicaturas, a los asociados de las organizaciones, a los donantes, a los beneficiarios, al Estado y al público en general.

Se torna llamativa la mención de las autoevaluaciones y las evaluaciones al personal, realizadas de manera anual, que son tomadas también como mecanismos de rendición de cuentas por las instituciones consultadas. Sin embargo, haciendo un análisis de las acotaciones vertidas, se visualiza estas más como una evaluación del desempeño de las organizaciones hacia su interior, es decir aspectos técnicos del personal en cuanto a sus labores y funciones, antes que como un mecanismo de rendición de cuentas.

---

<sup>20</sup> Fuente: “Difusión de Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación”, Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT y CNC UNESCO, Asunción, 2006

### Ante los financiadores internacionales

La mayor parte de las organizaciones paraguayas recibe financiamiento de entidades internacionales, ya sean estas confesionales, de carácter privado, de solidaridad internacional y/o de organismos de cooperación multilateral. Esta relación generalmente les obliga a remitir informes periódicos sobre su gestión, en formatos predeterminados por los financiadores. En general, los formatos de informe proponen una rendición de cuentas tanto presupuestaria como programática.

Las ONGs reclaman que los plazos externos para la rendición de cuentas son generalmente difíciles de cumplir, esto debido a que los ritmos de las organizaciones se encuentran mayormente adecuados a los de los beneficiarios y, además de la dificultades presentadas por las exigencias de las agencias financiadoras.

No se puede generalizar el grado de libertad que tienen las ONGs con respecto a los financiadores en la elaboración de los informes, ya que, según mencionan, tanto la flexibilidad como la apertura para modificar los formatos son diferentes y muy particulares para cada donante.

### Ante el Estado

Las instituciones entrevistadas que reciben fondos del Estado se encuentran obligadas a rendir cuentas exclusivamente en registros predeterminados por el Ministerio de Hacienda, es decir a través de cuadros comparativos en donde se contempla el proyecto presupuestario aprobado para la organización por el Ministerio y su rendición de los gastos y correcto uso de los mismos en la ejecución.

La exigencia del Estado se reduce únicamente a una rendición de índole financiera, no así programática. Si bien existe la posibilidad de que la Contraloría General de la República<sup>21</sup> realice visitas a las organizaciones que reciben fondos, a modo de verificación de lo rendido, ésta no constituye una práctica obligatoria.

Las ONGs que reciben fondos del Estado reconocen la importancia de rendir cuentas de lo actuado a la Contraloría General del Estado, ya que con esto consideran tener un “respaldo” de la gestión operativa y financiera de sus actividades además de legitimar su accionar. Afirman que esta es una manera de transparentar la contabilidad y contribuir a la credibilidad que necesita el país.

---

<sup>21</sup> Organismo contralor de la utilización de bienes del Estado

Aquí es digno de mencionar que si bien existen aprobaciones de proyectos, por parte del Estado, la ejecución de los mismos se encuentra supeditada a los desembolsos que muchas veces son concretados en periodos excesivamente desfasados en relación a lo pactado. Y por otro lado, la burocracia existente en las instituciones encargadas de administrar los fondos de cooperación, en este caso, el Ministerio de Hacienda.

Otro de los puntos importantes es la flexibilidad de los presupuestos, ya que muchas veces la rigidez presupuestaria limita el trabajo de muchas de las OSCs. Es destacable la existencia de una percepción mínima, aunque importante, de la necesidad de contar con un lenguaje común en cuanto a las formas de presentación de rendición de cuentas.

#### **1.4. Aspectos a tener en cuenta en la rendición de cuentas.**

Al ser consultados los distintos actores sobre los principales aspectos que se deben considerar en materia de responsabilidad y rendición de cuentas de las ONGS, el representante del Ministerio de Hacienda ofreció un interesante panorama, considerando relevantes 4 aspectos:

1. A quién se rinde cuenta: se refiere a los beneficiarios del proyecto y a los financistas del mismo;
2. Medición de impacto: promueve la participación ciudadana, transparenta los resultados y se aprende de las experiencias;
3. Cumplimiento de los TOR's<sup>22</sup>: legitima a la ONG por su desempeño y evidencia la capacidad de lograr los resultados; y
4. Cuestión de ética: responsabilidad con la sociedad afectada.

Las organizaciones consultadas, por su parte, consideran primeramente importante el cumplimiento de los plazos establecidos y la relación de las metas con el impacto. Esta idea coincide con los puntos 2 y 3 (medición de impacto y cumplimiento de TORs) propuestos desde el ámbito gubernamental.

Las organizaciones confieren importancia a la relación entre resultados e impacto logrado en la medida en que los primeros sean positivos, descartando como experiencias de aprendizajes aquellos resultados que no hayan sido alcanzados de acuerdo a lo formulado inicialmente.

#### **b. Las percepciones, la imagen**

##### **1.5. Nivel de credibilidad de las OSCs en la sociedad: como ganar la confianza de la ciudadanía.**

En el 2003, la Encuesta Nacional de Cultura Política<sup>23</sup> exponía la opinión de la ciudadanía sobre el trabajo de las ONGs, donde el 34% expresaba que las

---

<sup>22</sup> TORs: Términos Operativos de Referencia

ONGS “están haciendo algo” frente a un cercano 30% del total, que decía que las organizaciones “no están haciendo nada”.

En cuadro comparativo, el mismo documento muestra la imagen de los medios de comunicación sobre las ONGs, en una encuesta realizada a directivos de ONGs entre los años 2001 y 2004. Es notable como en el año 2002, un 60% afirmaba que las ONGs tenían una imagen preferentemente positiva ante la prensa, y esta cifra cae abruptamente en el 2004, con tan sólo 22.4%.

Sobre estos números, el documento refiere que “las campañas realizadas contra las ONGs que distintos sectores del gobierno, y ciertos medios han realizado en los últimos tiempos, ayudado por la confusa situación creada por la pérdida de recursos de la UE en los emprendimientos liderados por el Padre Rubio, se reflejan en el brusco autodeterioro del 2004, que acusan los directivos de las propias ONGs encuestadas<sup>24</sup>”.

Ya desde ese momento, la imagen de las ONGs ante sus distintos públicos se ha visto afectada, sobre todo en lo referente al manejo transparente de fondos destinados al bien común.

Sin embargo, es importante puntualizar que la desconfianza social no es patrimonio exclusivo de las ONGs; mencionado más arriba, El Barómetro 2006<sup>25</sup> ha señalado a los partidos políticos, los legisladores y el gobierno como las instancias menos creíbles a nivel nacional, situación que pone a las ONGs en un rango relativamente positivo ante la percepción de la ciudadanía. Asimismo, numerosas fuentes ratifican que la desconfianza es un factor transversal para todos los sectores sociales<sup>26</sup>.

En los meses de monitoreo de esta investigación (setiembre a octubre del 2006), el tema de la rendición de cuentas de organizaciones civiles que reciben fondos del Estado se mantuvo en el tapete. Numerosas voces a favor y en contra de la legitimidad de las ONGs se manifestaron en esta oportunidad, donde las voces disidentes provenían casi exclusivamente del ámbito gubernamental.

Una sonada polémica se generó en el Congreso en torno al manejo de los recursos otorgados por el Estado a las ONGs. De 85 fundaciones que recibieron fondos del Presupuesto General de Gastos durante el 2006, solo 13 presentaron informe de rendición de cuentas al Ministerio de Hacienda. La Comisión Bicameral de Presupuesto creó una Comisión Especial de

---

<sup>23</sup> En Vial, Alejandro, “Las ONG, esas voceras del mundo de la vida”, Asunción, 2004

<sup>24</sup> Idem

<sup>25</sup> Transparencia Internacional, “Barómetro 2006”, 2006

<sup>26</sup> Vial, Alejandro, “Las ONG, esas voceras del mundo de la vida”, Asunción, 2004

Investigación sobre esta irregularidad y convocó a una audiencia pública, para explicar qué hacen con el dinero y quiénes son los beneficiarios<sup>27</sup>.

Sin embargo, la posibilidad de propiciar esta Audiencia fue vista como positiva: “Esta es una práctica que queremos dejar como un legado, un precedente que ojalá utilicen las instituciones públicas en general, se trata de rendir cuentas públicas ante la sociedad”, según afirmaciones del diputado opositor Juan Manuel Del Puerto<sup>28</sup>.

Por su parte, las organizaciones entrevistadas opinan que los factores de legitimidad se perciben en 2 aristas: por un lado el aspecto ideológico apuntando a la coherencia del discurso institucional y sus acciones, y por otro lado, todo lo que se refiere a los sistemas legales contables establecidos. Esto se refiere a que las ONGs perciben su mandato de realizar acciones dirigidas a una colectividad, de manera clara y transparente. Paralelamente a estas acciones consideran de valor, contar con un buen manejo de fondos y la respectiva presentación de informes.

En la actualidad, la credibilidad hacia las ONGs desde el mismo gremio se percibe como escasa o nula, sin embargo se rescata la existencia de algunas que poseen una imagen de confianza y credibilidad en sus gestiones.

Es importante destacar que la percepción que se tiene acerca de la credibilidad de las organizaciones es un tanto subjetiva, ya que como no se cuenta con un mecanismo oficializado que permita establecer los criterios de credibilidad o de evaluación del tipo ISO para organizaciones, que las posicione en mayor o menor nivel de credibilidad, las percepciones parten más de supuestos o informaciones vertidas en medios de comunicación.

Una experiencia interesante es la del Colegio de Organizaciones, que desarrolló el *Sistema de Evaluación de Desarrollo Organizativo (SEDO)*<sup>29</sup>, con la intención de establecer una herramienta que permita certificar la transparencia de las organizaciones; existen organizaciones que ya han pasado por ese sistema de evaluación, sin embargo, aun no es un instrumento de utilización masiva ya que no responde a las diferentes realidades en las que se desarrollan las instituciones.

En otro orden de cosas, la falta de credibilidad en las ONGs, según mencionan las entrevistadas, se debe a las dificultades en los procesos de gestión institucional y los procesos de gestión administrativa.

---

<sup>27</sup> Diario Ultima Hora, Asunción, 19/09/2006 consultado en [www.uhora.com.py](http://www.uhora.com.py)

<sup>28</sup> Diaro la Nación, Asunción, 03/10/0226 consultado en [www.lanacion.com.py](http://www.lanacion.com.py)

<sup>29</sup> Ver apartado SEDO Estudio de Caso - Paraguay

Algunas organizaciones depositan la responsabilidad del reconocimiento de sus actividades en la misma sociedad, desconociéndose ellas como las directamente responsables de favorecer su credibilidad ante la sociedad mediante la difusión de sus actividades, roles y funciones como formas de transparentar sus gestiones.

### **1.6. Percepciones de los distintos *stakeholders* de la responsabilidad social y la rendición de cuentas de las OSC**

La vinculación de las empresas con las ONGs suele constituirse en una relación de donantes mayormente. Son recientes las experiencias de vinculación en cuestiones relacionadas con capacitación y actualización profesional, lo que posiciona a las empresas –en algunos casos- en carácter de beneficiarios.

Las ONGs están vistas por los empresarios de diversas maneras, según se afirma desde la Asociación de Empresarios Cristianos:

a) Por un lado las consideran importantes actores de la sociedad civil que desarrollan tareas que tienen un impacto en el bienestar de la sociedad y tienden a complementar las actividades que son desarrolladas por el sector público (este aspecto es reconocido por empresarios que han tenido experiencias de trabajo con ONGs);

b) Por otro, debido a la falta de información sobre sus actividades y del impacto en su público objetivo, lo consideran como organizaciones que buscan ingresos mediante la presentación de proyectos a organismos y empresas nacionales e internacionales. Los consideran como ineficientes, incompetentes y poco confiables (opinión caracterizada por empresarios que no han tenido experiencias de trabajo con ONGs, según la fuente).

Por su parte, las organizaciones civiles consideran importante el apoyo de empresas con responsabilidad social, quienes –a pesar de ser muy pocas- podrían brindar cooperación en cuanto a mecanismos de rendición de cuentas: las organizaciones consultadas respondieron desconocer empresas con estas características. No obstante, la posibilidad de trabajar en alianza con empresas nacionales se observa como positiva en todos los casos.

En cuanto a los beneficiarios, en opinión de las organizaciones participantes, no manifiestan muchos requerimientos en cuanto a la rendición de cuentas; sin embargo a éstos no se les brinda demasiada información, lo que no supone que no tengan expectativas ni interés en conocer las gestiones de las ONGs. En este punto, se puntualiza nuevamente la obligación de presentar información casi exclusivamente al Estado o a los donantes, atendiendo a que los mismos son quienes financian mayormente las actividades. Por tanto, se percibe que las expectativas se encuentran condicionadas al cumplimiento de condiciones de donación y al cumplimiento de obligaciones fiscales o tributarias.

### **1.7. Factores externos que contribuyen/ obstaculizan la promoción de la rendición de cuentas.**

La confianza del donante hacia las ONGs es percibida por las organizaciones consultadas como un factor externo que contribuye a la promoción de la rendición de cuentas. De esto se rescata como positiva que las mismas agencias cooperantes piden al Estado que las ONGs sean quienes ejecuten los proyectos y no el Estado.

Resulta preocupante, en parte, la visibilización de más factores obstaculizantes que favorecedores para el logro de la rendición de cuentas expresados en el grupo de las organizaciones entrevistadas. Algunos de ellos, como la cultura, en algunas ocasiones, la desconfianza hacia diferentes actores, en otras y la falta de un mecanismo común para la comunicación entre ONGs y los stakeholders, son las más destacables.

Un aspecto remarcado como poco favorable es la inestabilidad e improvisación en las políticas tributarias, que obstaculizan o perjudican la instalación de una forma de trabajo único, ya que los procesos son cortados por los cambios existentes en manejos fiscales cotidianamente. Esto provoca una sensación de inseguridad en cuanto a cómo funcionar con la nueva Ley de Adecuación Fiscal, pues la misma dificulta más el manejo financiero antes que facilitarlo.

Un dato interesante de mencionar es que anteriormente las exigencias fiscales, si bien se encontraban explicitadas al inicio, eran muy sutiles y no de carácter casi punitivas, como en la actualidad. Es allí donde las ONGs sufren un cambio brusco al establecerse la obligatoriedad de la rendición de cuentas, ya sea por parte del Estado o por las mismas agencias cooperantes.

Los altos costos que deben ser asumidos por las ONGs para su formalización también se convierten en un obstáculo, costos que muchas veces no son cubiertos por las cooperaciones. Por otra parte, la tan arraigada cultura de la corrupción y la informalidad, traban cualquier indicio de legalidad o de rendición de cuentas.

Al decir de las ONGs consultadas, la transparencia en la gestión exige un esfuerzo humano y financiero, lo que encarece aun más los fondos institucionales y es percibida como un precio muy alto que pagar.

Por citar algunos ejemplos, la formalización de una organización implica fácilmente una inversión de tiempo, aproximadamente unos 12 meses de papeleos en los estamentos gubernamentales encargados de habilitar el funcionamiento de una OSC; a este tiempo se le suma el costo económico que conlleva el pago de impuestos en al menos 4 ministerios diferentes, además de las tributaciones fiscales y la imposición de impuestos a la renta, en algunos casos.

En este punto se resalta la necesidad de que el Estado, desde el ejemplo de gestión, se convierta en un referente ya que se denota como muy negativo la exigencia del cumplimiento de algo que el mismo no cumple. Como ejemplo, al Contraloría General de la República se encuentra entre una de las instancias gubernamentales con menos inversión presupuestaria, lo cual limita su accionar, demostrando de esa manera el escaso interés, o intención, por transparentar las gestiones estatales

Otro factor mencionado como obstaculizador se relaciona con la gestión al interior de la organización: En los espacios en donde se pregona una cultura altamente participativa, como es el de las ONGs, aún sigue siendo constante la lucha de poderes interna, neutralizando cualquier posibilidad de participación real de los miembros, y quedando siempre la decisión en manos de los que ejercen la dirección de las organizaciones.

### c. **Marco legal y fiscal**

Mencionado en la introducción como uno de los factores principales que delinea la configuración de las ONGs, la identidad legal de las mismas puede rastrearse desde fines del periodo dictatorial stronista(1989), con el surgimiento del Código Civil.

#### **Marco Legal De Las Ongs**

El funcionamiento de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) está regido en primera instancia por el CÓDIGO CIVIL PARAGUAYO, que en sus capítulos I, II y III las organiza dentro de la categoría de **entidades sin fines de lucro**, bajo las siguientes figuras jurídicas:

- Asociaciones Reconocidas de Utilidad Pública.
- Asociaciones Inscriptas con Capacidad Restringida.
- Fundaciones.

Una ONG obtiene el status de “Entidad con Personería Jurídica” cuando su funcionamiento, en base a un proceso burocrático, haya sido autorizado por Ley o por el Poder Ejecutivo, cuando los estatutos de conformación de la entidad; fines, objetivos, etc., consten en escritura pública y cuando esté inscripta en el registro correspondiente a instancia del Juez interviniente y bajo recomendación del Ministerio Público.

Antes de la promulgación de la **Ley 2421/04, del nuevo régimen tributario y de Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal**, todas las entidades sin fines de lucro estaban exoneradas de impuestos *en forma general*. En este nuevo marco legal, que entró en vigencia en enero del 2005, se detallan con mayor precisión las condiciones que deben ser tenidas en cuenta para la exoneración correspondiente, teniendo las ONGs responsabilidad solidaria respecto a las omisiones o evasiones de impuestos que se perpetren cuando adquieran bienes y servicios sin exigir la documentación legal pertinente. Todo esto obligará a una mayor organización

administrativa de las organizaciones, y consecuentemente, generará una mayor carga de trabajo y gastos inexistentes en la actualidad.

El proceso de constitución y puesta en marcha de una ONG se inicia ante un escribano y culmina con la inscripción en el Registro Único del Contribuyente (RUC) en el Ministerio de Hacienda.

Estos trámites en Paraguay tienen una duración de 65 días como mínimo y tiene un costo de entre 2500 y 3000 dólares

### **Efectos de la nueva Ley de Readecuación Fiscal y de Reordenamiento Administrativo**

Los efectos de este nuevo régimen ya se percibieron en este estudio, especialmente en aquellas organizaciones pequeñas con escasos recursos y de baja capacidad organizativa. Algunas de ellas no participaron del presente estudio porque manifestaron que se encuentran en un proceso de reestructuración o de cierre a consecuencia de las condiciones impuestas por dicha ley. (10%)

#### **Principales Áreas Temáticas**

**Educación y Salud** son las principales áreas temáticas abordadas por las ONGs en el país, muy relacionadas al déficit que vive la mayor parte de la población.

En el área de Salud existe por un lado un grupo interesante de fundaciones con alta capacidad

organizativa y amplia trayectoria de servicios en el Paraguay (mayormente dedicadas a la medicina convencional), mientras que por otro lado existen organizaciones más nuevas, dedicadas a temas como : SIDA, drogas, alcohol, violencia familiar, etc. con una capacidad organizativa relativamente baja, escasos recursos y con mayores dificultades para cumplir con sus objetivos en un futuro cercano.

El desarrollo económico y del agro, son dos áreas temáticas también importantes y las áreas temáticas sectoriales van ganando trascendencia entre las ONGs (ej: género, juventud, niñez, indígenas etc.).

#### **Relacionamiento De Las Ongs Con Las Agencias Donantes Y Con El Sector Gubernamental**

Los objetivos y los ejes estratégicos de las Agencias Internacionales al cooperar con las ONGs, coinciden básicamente en dos factores:

a.- en que el desarrollo pueda llegar a los sectores sociales menos favorecidos

b.- en ampliar la organización y el protagonismo de la sociedad civil.

Las áreas técnicas o especialidades en las que las Agencias de Cooperación Internacionales ven mayor efectividad en la acción de las ONGs son:

a.- en la promoción de ideas e iniciativas de cambio social

b.- en la elaboración del diagnóstico sobre necesidades y demandas sociales

c.- en la capacitación, participación y apropiación del beneficiario de los objetivos del proyecto.

Las agencias o fundaciones de carácter internacional enfatizan el apoyo a los proyectos en el área educativa, pero tratando de distribuir en forma homogénea el resto de sus recursos entre las demás áreas temáticas restantes.

La relación de los organismos del Estado con las ONGs se sustenta principalmente en las áreas temáticas de educación y salud.

Como una política aperturista, las instituciones del Estado puntualizan la necesidad de creación de estrategias que permitan una mayor complementación entre las ONGs, el sector público y el privado, en participación interactiva con las Agencias de Cooperación.

### **Algunas limitaciones**

Cabe recordar que antes de la aparición de este Código Civil, las organizaciones afectadas no expresaban mayor preocupación por su reconocimiento legal, quizás por dos motivos principales: por un lado, eran otras las necesidades que ocupaban de forma prioritaria el accionar de las mismas, y por otro, resultaba casi imposible el reconocimiento institucional por decreto del Poder Ejecutivo para cualquier organización, y mucho más aún para aquellas con posturas enfrentadas al régimen de Alfredo Stroessner.

Como se ha mencionado más arriba, el código Civil posibilita desde hace 20 años el registro de las organizaciones bajo tres formas jurídicas<sup>30</sup>: a) las asociaciones que tengan por objeto el bien común, b) las asociaciones inscriptas con capacidad restringida, y c) las fundaciones. Según una consulta de la Asociación de ONGs del Paraguay POJOAJU a sus miembros, las mismas manifestaron en su gran mayoría estar inscriptas bajo la segunda opción (con capacidad restringida), no por ser la que más se ajusta a sus requerimientos, sino porque es la que menos requisitos burocráticos requiere.

Esta situación presenta notables inconvenientes para que las ONGs regularicen su situación legal; por un lado, algunas ONGs atribuyen la responsabilidad de enmienda a los legisladores, ya que al momento de elaborar la legislación concerniente a este tipo de organizaciones, no se realizó ninguna consulta a las mismas. Por otro lado, mismas organizaciones no han mostrado mayor interés en organizarse y presentar propuestas más adecuadas a sus necesidades.

En cuanto al aspecto fiscal, las ONGs, en especial las que reciben fondos estatales, se han visto tocadas por la “Ley de reordenamiento administrativo y fiscal”. Ante recientes y muy publicitados acontecimientos relacionados a ONGs y manejo de fondos concedidos por el Estado, éste último ha creado comisiones especiales de control de transparencia, dirigida al sector civil. Cabe destacar aquí que existe un incipiente movimiento de impulso y

---

<sup>30</sup> Código Civil de la República del Paraguay, Título II, art. 91, inc. f, g y h

promoción de la rendición de cuentas de parte del ámbito gubernamental; sin embargo, los esfuerzos se centran principalmente en la transparencia de fondos recibidos por el Estado.

En mayo del año La Cámara de Diputados aprobó por unanimidad el proyecto de ley que establece normas de utilización y control de los recursos asignados por el Estado a las instituciones sin fines de lucro u organizaciones no gubernamentales (ONGs). El proyecto posteriormente aprobado, pretende evitar que se malgaste el dinero estatal destinado para asistencia social. Esta iniciativa dio lugar a un llamado a Audiencia Pública a las 85 instituciones que recibieron dinero del Estado durante el 2006. Sólo 20 de ellas se presentaron a la Audiencia.

No existen mayores exigencias legales sobre la rendición de cuentas desde las ONGs hacia sus públicos (incluyendo a aquellas que son financiadas por otros fondos además de los proveídos por el Estado), lo que hace que el tema pase más bien por una cuestión de ética. Sin embargo, ante el creciente cuestionamiento de la ciudadanía, se han registrado algunos hechos aislados para transparentar la gestión de las ONGs, como la Audiencia Pública promovida por la organización Tierranuestra, que contó con la participación de otras organizaciones sociales.

#### ***d. Buenas prácticas***

Hemos optado por incluir una experiencia innovadora en Paraguay en el campo de la transparencia de las organizaciones de la sociedad civil. Se presenta en este apartado una descripción del Sistema de Evaluación del Desarrollo Organizacional SEDO, así como las apreciaciones de un grupo de organizaciones que han pasado por la experiencia de uso del instrumento.

### **SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO ORGANIZACIONAL (SEDO)**

#### **Estudio de caso: SEDO - Paraguay**

A partir de la creación del Colegio de Organizaciones para el Desarrollo Social, un grupo de ellas se plantea la necesidad de contar con una herramienta o sistema de evaluación que apunte a la búsqueda de un cierto tipo de certificación que avale el accionar de las organizaciones sociales ante las diferentes instancias, sean estas agencias de cooperación internacional, el mismo Estado o la sociedad civil.

Es así que se da inicio al Sistema de Evaluación del Desarrollo Organizacional (SEDO), el cual es una herramienta basada en estándares internacionales que sirve para medir la evolución organizacional de las instituciones, determinar en que punto se encuentran y proveer una guía para su mejoramiento. En otras palabras, es un sistema del tipo ISO pero aplicado al trabajo de las organizaciones sociales.

Dicha herramienta dada las características de cualquier sistema de evaluación, se planteó unos objetivos bien claros que permitan medir a cada organización según áreas de trabajo. El Sistema de Evaluación para el Desarrollo Organizacional tiene los siguientes objetivos:

- a) Certificar la transparencia de las instituciones evaluadas.
- b) Evaluar a las organizaciones para asegurar a la sociedad y el gobierno que se trata de organizaciones dedicadas al bien común.
- c) Analizar la eficiencia y eficacia de las instituciones desde el punto de vista de su:
  - i) transparencia,
  - ii) administración,
  - iii) impacto,
  - iv) legalidad,
- d) Establecer el grado de desarrollo organizacional que ha alcanzado la institución evaluada en base a los estándares adoptados.
- e) Proporcionar una guía que posibilite a las mismas fortalecerse institucionalmente.

Con esto lo que se pretende es dar inicio a un proceso de certificación de las organizaciones sociales, apuntando al cómo las organizaciones mejor administradas y responsablemente dirigidas deben operar. Se busca no solo que la organización sea una entidad correcta y eficientemente administrada, sino también certificar que:

- cumple con todos los requisitos legales,
- es transparente y tiene pureza de intención,
- esta gobernada realmente por sus propietarios,
- analiza el impacto de la organización en cuanto al logro de sus objetivos.

### **Áreas de aplicación del SEDO: breve descripción**

El SEDO se compone de unas áreas de análisis por los cuales se van pasando "(...) como una especie de colador"<sup>31</sup>, lo que permite al evaluador ir calificando con puntajes previamente establecidos, por área de análisis. Vale destacar que el SEDO posee un mecanismo de eliminación, por dar un ejemplo, si una organización que será evaluada no cuenta con personería jurídica y los papeles que habiliten su funcionamiento directamente ya se encuentra eliminada, ya que al no existir formal y legalmente no existe nada que evaluar.

---

<sup>31</sup> Jorge Talavera, Fundación En Alianza.

Un punto importante de mencionar es que el SEDO es un sistema de evaluación de las condiciones actuales en que se encuentra una organización. Es, al decir de las organizaciones que lo desarrollaron, una evaluación que devuelve la realidad en que se encuentra la organización, cuales son las condiciones en que se encuentra y cuales serían los puntos a aprender para estar en condiciones de trabajar mejor.

Las áreas de evaluación del Sistema de Evaluación del Desarrollo Organizacional se traduce en estos 4 grandes grupos:

*a. Análisis de transparencia.*

En este, se busca determinar la condición de transparencia de la organización, desde todo punto de vista, apuntando a que los objetivos y actividades no se deben a intereses privados, sino a un bien público.

El análisis de transparencia no solo tiene que ver con el manejo financiero de la organización, sino también con la divulgación de sus objetivos y actividades, el manejo de un código de ética y de una política de conflictos de interés.

*b. Análisis de la administración.*

El análisis de la administración apunta a determinar que la organización cumple con las mejores prácticas en cuanto a la planificación, manejo gerencial, finanzas, recursos humanos, tecnología y los sistemas administrativos.

*c. Análisis de impacto.*

El análisis de impacto busca determinar los alcances de la gestión, se busca medir cual es el impacto que tiene la organización en la sociedad y en el grupo meta específico. Es otras palabras, se pretende cuantificar el alcance real y potencial de los servicios que brinda la Organización.

*d. Análisis de aspectos legales*

El análisis legal de la organización apunta en primer lugar a evaluar su existencia como entidad jurídica independiente. Además de analizar el cumplimiento de la organización con toda la legislación que le es aplicable con énfasis en los aspectos laborales e impositivos. Escapa a esta sección el análisis de los aspectos referidos a derechos intelectuales y derechos de autor incluyendo la utilización de software legales.

### **Aportes del Sistema SEDO**

Al ser consultadas las organizaciones sobre cuales creen son los aportes de contar con un sistema evaluativo, la mayoría de ellas percibe como positivo

contar con un sistema único que permita establecer un sistema de trabajo más organizado además de serio y transparente.

También es válido rescatar que contar con un sistema que permita “certificar” de cierta manera el accionar de las organizaciones, les permitirá a muchas tener acceso a fondos de cooperación ya que la certificación constituye un aval interesante ante los donantes, al demostrar de esa manera la seriedad del trabajo que desarrollan.

Ahora con la nueva ley de Adecuación Fiscal, el SEDO podría convertirse en un aliado de las organizaciones permitiendo contar con un mecanismo extra para transparentar aun más las actividades que se desarrollan, así como todo lo concerniente a la constitución formal y legal de las OSCs.

### **Críticas al modelo de evaluación SEDO.**

Si bien existen en la actualidad un máximo de 6 organizaciones que ya han pasado por el Sistema de Evaluación del Desarrollo Organizacional (SEDO), lo cual no constituye siquiera el 3% de las organizaciones sociales registradas<sup>32</sup>, el mismo se encuentra en un stand by que responde a un estancamiento de la nucleación de organizaciones que lo diseñó. El Colegio de Organizaciones para el Desarrollo Social ha sido creado por un grupo de organizaciones en el año 2002, bajo el patrocinio de la Fundación AVINA, la cual apostó por la idea de crear una instancia que nuclea a todas las organizaciones sociales y funja de organismo veedor del trabajo de las mismas.

Actualmente el Colegio de Organizaciones para el Desarrollo Social se encuentra sin actividad, lo que supone que el SEDO se encuentra en un estado de stand by.

Otra de las críticas a este sistema es la matriz o modelo del cual ha sido sacado, el cual responde a un modelo netamente empresarial y que es difícil o no corresponde a la naturaleza del trabajo de las organizaciones sociales. Según las organizaciones que pasaron por el modelo, no es coherente con lo que se hace, con la estructura que poseen algunas organizaciones, que no es lo mismo evaluar con criterios aplicables a un tipo determinado de organización a todas las organizaciones, sin tener en cuenta la realidad del contexto en el que se desarrollan.

Por otro lado, el costo de aplicación de este sistema oscila entre los U\$D 3.000 a U\$D 5.000, imposibilitando su acceso a organizaciones que no poseen los recursos necesarios para acceder al mismo, ya que la mayoría de las ONGs se manejan con presupuestos muy bajos. A este costo de

---

<sup>32</sup> 239 organizaciones sociales según el Directorio de Organizaciones del CIRD.

aplicación se deben sumar los U\$D 500 que solicita el Colegio para certificar a las organizaciones que pasan por el SEDO.

No todas las organizaciones, excepto las que componen el Colegio, saben de la existencia de un sistema de evaluación. El SEDO es únicamente conocido en el seno del Colegio, ahora con la paralización de dicha nucleación el sistema de evaluación también se encuentra en las mismas condiciones. Es necesario poder llevar este sistema a un nivel de difusión que permita colocar la idea en una plataforma más ampliada, la cual a su vez genere espacios de discusión y adecuación del mismo a la realidad de las OSCs en Paraguay.

### **1.8. Acciones para promover la rendición de cuentas**

Varias alternativas fueron propuestas desde los diferentes sectores consultados para la rendición de cuentas. La mayor parte de los entrevistados afirmó tener presente los altos costos que puede insumir la difusión de actividades (mediante publicaciones, espacios en medios de comunicación, ...) por lo que plantean acciones al respecto:

Las alianzas con medios de comunicaciones para publicar las actividades de las organizaciones es una propuesta surgida desde el ámbito empresarial, de manera que los medios ayuden a “hacer conocer lo bueno que hay en Paraguay y lo bueno que muchas personas y organizaciones están haciendo” . Las organizaciones por su parte, plantean que los espacios en medios masivos son difíciles de obtener.

Las organizaciones identificaron como acciones la redacción de informes financieros y el balance económico, presentados en espacios institucionales como las Asambleas y/o Comités de trabajos, los que también son emitidos para los donantes que cooperan con las ONG´s. En algunos casos la rendición se encuentra condicionada a la demanda –opinaron- por parte de los donantes y sus requerimientos. En estos casos, son los donantes los que promueven o fuerzan la rendición de cuentas por parte de las ONG´s. Sin embargo, estas no exigen que se hagan públicas, quedando esta rendición en el nivel agencias-ONGs.

La visión de las agencias de cooperación se dirige más bien hacia la financiación de las auditorías externas, los asesoramientos técnicos y el fortalecimiento de las instituciones a través de las capacitaciones a nivel administrativo, los que constituyen una de las formas de promoción de la rendición de cuentas. Estas permiten de alguna forma contar con las herramientas necesarias para transparentar aun más las gestiones de las ONGs, ya que en muchos casos no se cuentan con mecanismos o herramientas lo suficientemente claros para ello. Caso similar es el del Estado, que promueve reformas en relación a leyes fiscales y de tributación

que condicionan a las ONG´s a que estén legalmente constituidas y presentar sus estados de cuentas, balance y memorias institucionales.

Por otro lado, se identifica la expectativa de los beneficiarios en cuanto a la rendición de cuentas de las ONGs, aunque estos aún no son percibidos como actores prioritarios de recepción de información.

### **1.9. Organizaciones de la sociedad civil percibidas como líderes en la rendición de cuentas.**

Si bien existen algunas organizaciones que son tenidas como líderes o puntales en el tema de rendición de cuentas, son muy pocas en relación a los registros de la cantidad de ONGs registradas en el país <sup>33</sup>, lo que convierte a este pequeño grupo de organizaciones en poco representativas.

Algunos nombres que se citan como líderes son Transparencia Paraguay, más como un órgano contralor y temático en el área; GLOBAL... Infancia, Alter Vida, Fundación DEQUENI, Fundación Moisés Bertoni, IDEA, CEPEC Fundación en Alianza, Fundación Banco de Alimentos, CIRD y Avina,

Un dato importante es que las instituciones identificadas como puntales se encuentran entre las que más recursos económicos manejan anualmente, en comparación con las demás ONGs que manejan mayormente presupuestos muy ajustados.

Se torna llamativo que ante la consulta de cuales son las organizaciones que se encuentran como principales en la rendición de cuentas, ellas mismas no se visualizan como tales.

Se percibe también la necesidad de que el "Colegio de Organizaciones"<sup>34</sup> sea la instancia de aglutinamiento de las ONGs para realizar acciones tendientes a estimular la rendición de cuentas. Aunque esta instancia en la actualidad se encuentra en un proceso de inactividad debido a las obligaciones diversas de las organizaciones que lo componen, la voluntad de reactivación y fortalecimiento del mismo sigue siendo de interés de sus miembros.

Otro aspecto llamativo es el total desconocimiento manifestado por el representante del Ministerio de Hacienda sobre las entidades que están

---

<sup>33</sup> Alrededor de 230 organizaciones sociales según registros del Directorio de Organizaciones del Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD).

<sup>34</sup> Colegio de Organizaciones para el Desarrollo Social, iniciativa nacida en el año 2.002, bajo el patrocinio de AVINA, con el objetivo de fortalecer el desarrollo de las instituciones que lo componen.

liderando el tema de la rendición de cuentas en el país, así como el de posibles entidades que deberían estar involucradas en el tema.

#### **1.10. Beneficios que conlleva la incorporación de la responsabilidad y la rendición de cuentas en las OSC.**

En todos los grupos se expresó que la rendición de cuentas fortalece la democracia y ayuda a construir en armonía (ciudadanía y ONGs) los nuevos proyectos de desarrollo. También hubo coincidencia en que su práctica sirve como aprendizaje institucional

Hacia el interior de las ONGs, la rendición de cuentas es percibida como la posibilidad de fortalecimiento organizacional, además de visualizar algunos de los resultados como experiencia de aprendizajes. Proporciona una sensación de “tranquilidad” (sensación subjetiva de sostenimiento institucional).

La visión de aprendizaje por parte de las organizaciones apunta principalmente a la existencia de un cuerpo de conocimientos que permiten el mejorar su desempeño, facilitar la toma de decisiones, mejorar la utilización de los fondos, efectivizar las actividades y servir de ejemplo para las demás ONGs

“La rendición de cuentas de las ONGs hacia los diferentes niveles y actores, no solo conlleva una condición de cumplimiento de exigencias, sean estas tributarias, legales y de información acerca de lo actuado, sino también trae consigo una serie de beneficios para las ONGs que la llevan a cabo”, en palabras del representante gubernamental.

La transparencia y la credibilidad son percibidas como principales beneficios al incorporar mecanismos de rendición de cuentas, a la vez de favorecer la posibilidad de una mayor cobertura en la entrega de productos de las ONGs hacia sus destinatarios. Finalmente se visualiza como un espacio para clarificar las acciones ejercidas por las ONGs ante la ciudadanía.

#### ***g. Lecciones aprendidas***

Ante el requerimiento de la necesidad de incentivar la rendición de cuentas desde todos los sectores sociales, el representante de Hacienda sostiene que, antes que pensar en nuevos mecanismos específicos para la promoción de la rendición de cuentas, “lo importante se remite al contenido de la información y no la forma”.

El mismo confirmó que el Ministerio de Hacienda hace una devolución al público en general de la rendición de cuentas que realizan las ONGs que son controladas por este ministerio. Manifiesta asimismo que la solución a los inconvenientes en el seno de la ONGs para rendir cuentas pasa más por una cuestión de voluntad de las ONGs antes que por una falta de apoyo externo.

A nivel país, se pueden hablar quizás de iniciativas aisladas de algunas ONGs que realizan audiencias públicas, pero estas no suceden de forma sistemática, ni tampoco son fruto de un plan a largo plazo. Se puede hablar más bien de reacciones frente a acusaciones que suceden de tanto en tanto desde los medios de comunicación, y el gobierno.

Como ya se ha mencionado, una experiencia esperanzadora es la conformación del CISNI, Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad, ya que se trata de un organismo mixto que promueve la lucha anticorrupción.

## **2. Hacia delante - Pasos hacia el futuro**

### **2.1. Requisitos necesarios para promover sistemas de información, rendición de cuentas y aprendizaje organizacional**

Las organizaciones han observado grandes áreas para desarrollar y promover sistemas de rendición de cuentas.

Una propuesta está dada porque cada organización cuente con un área de formación y desarrollo de rendición de cuentas; por otro lado se piensa en la instauración de una estructura que se encargue de regular, promover, establecer criterios uniformes de rendición de cuentas y que tenga competencia sobre todas las ONGs que se encuentran legalmente constituidas y que desarrollan sus actividades en el país.

Esta misma puede tener como una de sus funciones elaborar las estrategias para la divulgación de las rendiciones de cuenta de las ONGs a los diferentes stakeholders, incluida la opinión pública.

Una preocupación surgida es el de considerar mecanismos de rendición de cuenta como más populares, es decir, utilizando los mismos espacios comunitarios (plazas, parques) como herramienta de validación de las rendiciones de cuentas hechas por las ONGs, hacia beneficiarios e interesados en general. Países como Cuba lo vienen desarrollando desde tiempo atrás, generando confianza, credibilidad y transparencia entre ONGs y la sociedad civil.

Otra idea compartida es la necesidad de una construcción colectiva de un sistema único para rendición de cuentas, el que deberá contar con las

siguientes características: estar adecuado a los diferentes tipos de organización y que atienda a la realidad local en la que se desarrolla. También es preciso que el mismo cuente con un mecanismo de comunicación accesible a los diferentes stakeholders, es decir, un lenguaje común.

Pero para que este sistema funcione, debe ser dirigido o liderado por una instancia consensuada como encargada de organizar a las ONGs. En este punto las organizaciones consultadas mencionaron la existencia de una red de redes llamada POJOAJU, que sería como la más indicada para esta iniciativa.

Sin embargo, la visión de las agencias de cooperación apunta más hacia una concienciación de las ONGs, de los beneficiarios y de otros actores involucrados en las rendiciones de cuentas, y que tal vez sea uno de los desafíos a los que debe apuntarse en los próximos años. Proveer más y mejor información permitirá facilitar este proceso. Es necesario considerar en este punto la imperiosa necesidad de que las organizaciones de la sociedad civil sean formalizadas y que cumplan con todos los requisitos jurídicos y administrativos que el país exige. Si bien es importante un proceso de formalización de las OSCs, no es menos tangible la falta de claridad e inestabilidad de las reglamentaciones del Estado para con estas, lo que muchas veces dificulta el camino hacia el cumplimiento de las exigencias legales, tributarias y formales.

Siguiendo en la misma línea, es necesaria una mayor apertura de las organizaciones hacia la sociedad, en cuanto a mostrarse interna y externamente, para transparentar las gestiones. Esto podría paliar el hecho de que diariamente las ONGs se encuentran en la mira de las críticas por parte de los medios masivos de comunicación, quienes a su vez son los generadores de desconfianza de toda la ciudadanía hacia la labor de las OSCs. Es importante mejorar las condiciones de participación al interior de las organizaciones, en donde las decisiones y las reflexiones sean consensuadas en mayoría.

La creación de un sistema que permita el acceso a la información, respecto del trabajo de las ONGs, puede ir generando paulatinamente transparencia y apertura hacia la sociedad en general, lo que permite en muchos casos legitimar la labor que ellas vienen desarrollando.

Algunas informaciones que pueden estar contenidas en el mismo van desde datos acerca del origen de la ONGs, estadísticas, indicadores de trabajo, las áreas de trabajo en que se desenvuelve la misma, proyectos de los últimos años y sus logros, resultados de las evaluaciones y balances económicos, a modo de ejemplos.

Partiendo de esa misma iniciativa de acceso a la información, parte una propuesta interesante de desarrollar y aplicar un sistema de evaluación de las organizaciones, ya sea de gestión, desempeño u otras áreas, de mano de evaluadores certificados por una institución tipo ISO.

En Paraguay, como se mencionó anteriormente, ya existe una propuesta elaborada por el Colegio de Organizaciones. La misma ha sido aplicada a un grupo de organizaciones que componen dicho colegiado, con el apoyo financiero de la Fundación AVINA, como una experiencia piloto. Si bien la herramienta no es de conocimiento masivo, se percibe como importante la posibilidad de aprovechar su existencia para incluirlo dentro de la temática de las ONGs como un mecanismo de certificación de organizaciones sociales.

Dar inicio a un proceso de transparencia de las ONG's, mediante algunas que tomen la iniciativa, podría llegar a generar un efecto de reacción en cadena, lo cual impulsaría al resto de las organizaciones considerar la importancia de este proceso como generador de un verdadero cambio social. Eso podría ser una importante contribución a su vez para posicionar el trabajo y/o status de las organizaciones en un buen nivel de credibilidad.

## 4. LOS PRÓXIMOS PASOS...

4.1. En cuanto a la **repercusión** del proyecto podemos decir que fue importante, las organizaciones respondieron confirmando su participación ya sea como parte de la muestra, ofreciéndose para brindar información o negándose a participar, SUMANDO comunicó el desarrollo del mismo utilizando redes existentes, Red de Líderes Avina Paraguay, Red de organizaciones POJOAJU, y el directorio de organizaciones manejadas por el Centro de Investigaciones y Recursos para el Desarrollo (CIRD) a través de su boletín de iniciativas ciudadanas; además de visitas y reuniones con personas y grupos de interés para el proyecto. En general los comentarios coinciden en la importancia de iniciar el debate sobre la rendición de cuentas y transparencia de las OSCs como factor de legitimidad, especialmente ante los últimos incidentes que fueron muy promocionados en los medios de comunicación de corrupción de las OSCs.

4.2. **El proyecto y su impacto:** de la muestra elaborada inicialmente tenemos una participación del 51 %, con una ausencia total de un grupo de estudio el de organismos del estado que dan fondos. Para salvar la ausencia de la visión de entes gubernamentales, SUMANDO se acerca a informantes claves en donde se logra un impacto importante que permite visualizar acciones a futuro. El CISNI, Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad un órgano autónomo, abierto, de conformación mixta (lo integran referentes gubernamentales y de la sociedad civil) que con la implementación del Plan Nacional de Integridad, y la Autoridad Central Consultiva de la Convención Interamericana contra la Corrupción, contribuye en la construcción de las bases de un **Sistema Nacional de Integridad**.

A través de su visión: “En unos años más, el Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad será un órgano mixto, con fuerza moral, que promueve e impulsa cambios de mentalidad ciudadana y reformas en la gestión pública para su transparencia, eficacia y eficiencia, a través de mecanismos verificables por la ciudadanía, construyendo las bases de un Sistema Nacional de Integridad.” Encontramos puntos en coincidencia mediante los cuales pensamos establecer una alianza que permita fomentar espacios de debate, mesas de discusión o redes desde las cuales seguir impulsando el tema “Rendición de cuentas y transparencia de las OSCs”.

Otro contacto importante que hace al impacto del proyecto significó la participación del ministerio de hacienda a través de su repartición “Participación ciudadana y transparencia”, que ofreció su visión desde la figura de su coordinador.

Pero en general no podemos decir que existe aún un compromiso real de organizaciones o entes de conformar espacios o seguir

impulsando el tema, solo podemos hablar de intenciones y posibles alianzas visualizando los objetivos de cada una.

#### **4.3. Recomendaciones y sugerencias para la implementación del proyecto**

Teniendo en cuenta la arraigada práctica de la informalidad y la corrupción instalada en el hacer de los paraguayos y paraguayas, el tema rendición de cuentas y transparencia requeriría de un mayor tiempo para el primer contacto, las organizaciones se sintieron un tanto invadidas o hasta preocupadas por ser interpeladas en cuanto a información “clasificada”, una vez que logramos socializar suficientemente la intención del trabajo, la participación fue mucho más fluida. Como SUMANDO entendimos que necesitábamos otro tipo de acercamiento para lograr la adhesión, organizar talleres sobre el tema, presentación del proyecto en otros niveles, especialmente con los entes gubernamentales llegar a ambos extremos de la escala jerárquica, utilizar inclusive espacios en medios de comunicación de llegada masiva. Invertir tiempo y más recursos en este primer acercamiento para luego profundizar en el tema, además de una construcción más participativa de las herramientas de recolección de datos, involucrar a las organizaciones desde el inicio como elaboradores de las mejores estrategias para lograr la información precisa.

Otra recomendación para el proyecto sería identificar desde el inicio a otros grupos de beneficiarios que permitan enriquecer la visión de este sector. Todo lo antes mencionado hace pensar el manejar calendarios diferenciados por país, atendiendo a la dinámica propia de cada cultura. Algunas estrategias que surgen de estas recomendaciones las visualizamos como líneas de acción para el año próximo.

#### **4.4. Recomendaciones, sugerencias que surgen de los hallazgos y análisis de datos.**

En este apartado recordamos el sistema de evaluación de desarrollo organizacional (SEDO): instrumento de evaluación y certificación de miembros del colegio de organizaciones para el desarrollo social, ya descrito anteriormente, el mismo fue nombrado por varias organizaciones como un posible certificador de transparencia y legalidad, identificaron el valor, la pertinencia y la calidad de este instrumento, pero al mismo tiempo reconocieron que su implementación significa una inversión económica imposible de cubrir por la generalidad de las organizaciones de la sociedad civil en Paraguay, y manifestaron el temor de que esta u otros sistemas puedan convertirse en certificadores que solo puedan ser accesibles por quienes manejan importantes fondos, dejando de lado a las pequeñas y

medianas organizaciones que trabajan directamente con las comunidades y los grupos más vulnerables de la sociedad en forma eficiente.

Además, socializaron la necesidad de que organismos financiadores tanto nacionales como internacionales, permitan presentar en el presupuesto de los proyectos, el costo de herramientas de evaluación (auditorías internas y externas, sedo, evaluación de desempeño etc.) que fortalezcan las instituciones del tercer sector.

Otro hallazgo importante de mencionar y que se presenta como un espacio en el cual trabajar a través de la presentación de proyectos, es la ausencia de los entes gubernamentales en una investigación liderada por una organización no gubernamental, quienes respondieron a nuestra convocatoria exponían que no les era pertinente la participación ya que se trataba de un análisis del sector civil, otras directamente no respondieron a nuestro reiterado llamado, debemos diseñar una nueva estrategia de comunicación que nos permita relacionarnos con ellos de manera provechosa para ambos.

#### **4.5. Líneas de acción para el próximo año:**

- Evento de presentación del informe.
- Alianza con organismos nacionales que estén trabajando sobre el área de la transparencia, rendición de cuentas o lucha contra la corrupción, identificados, para la presentación de proyectos y la promoción de espacios de discusión periódicos sobre el tema de Rendición de cuentas y transparencia.
- Mantener comunicación electrónica periódica con las organizaciones participantes del proyecto de investigación (OSC, Beneficiarios, Organismos Internacionales, Informantes claves), informándoles sobre los avances del mismo.
- Impresión de un material de distribución gratuita que condense la experiencia y conclusiones del proyecto a nivel regional.
- Actualizar la página web institucional con datos del proyecto de investigación y promover enlaces con otros sitios en donde aparezcan datos del mismo.

## 5. **BIBLIOGRAFÍA**

1. Centro de Investigación y Recursos para el Desarrollo (CIRD, “Programa de apoyo a las iniciativas ciudadanas”, Asunción, Junio, 2002
2. CISNI Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad, “Acceso a la Información Pública como Derecho Ciudadano”, Asunción, 2006
3. Corvalán, Graziella, “Mapa de ONGs de mujeres par ala formación de enlaces de la CMP para el empoderamiento de la mujer”, Asunción, 2001
4. Diario ABC en [www.abc.com.py](http://www.abc.com.py)
5. Diario la Nación en [www.lanacion.com.py](http://www.lanacion.com.py)
6. Diario Popular en [www.diariopopular.com.py](http://www.diariopopular.com.py)
7. Diario Última Hora en [www.uhora.com.py](http://www.uhora.com.py)
8. Leyes.com en [www.leyes.com.py](http://www.leyes.com.py)
9. Ocampos, Genoveva, “Organizaciones de la sociedad Civil: entre el interés particular y el interés colectivo. Algunos desafíos para el futuro inmediato”, en la Revista Acción n° 207, Setiembre, Paraguay, 2000
10. POJOAJU Asociación de ONGs del Paraguay, “Identidad y Acción de las ONGs en el Paraguay”, Asunción, 2006
11. Rodríguez, José Carlos, “¿Qué es eso de sociedad civil?”, art. Publicado en la Revista Acción n° 207, Setiembre, Paraguay, 2000
12. Transparencia Internacional, “Barómetro 2006”, 2006
13. Ugalde, Luis Carlos, “Rendición de cuentas y democracia: el caso de México”, México, 2002
14. Vial, Alejandro, “Las ONG, esas voceras del mundo de la vida”, Asunción, 2004

## 6. ANEXOS

I- Listado de organizaciones participantes en el proyecto

ANEXO I

**Listado de Organizaciones participantes del Proyecto Accountability**

| Nº | Organización/ institución   | Sigla            | Responsable                       | Cargo              | Clasificación                                 | Webpage  |
|----|---|------------------|-----------------------------------|--------------------|---|--|
| 1  | Agencia Alemana de Cooperación  | GTZ              | Horst Steigler                    | Director Residente | Organizaciones Internacionales que dan fondos | <a href="http://www.gtz.de">www.gtz.de</a>           |
| 2  | Asociación de padres y amigos de personas con deficiencia mental      | Apadem - Teletón | Esc. Ramón Zubizarreta Zaputovich | Presidente         | Organizaciones que reciben fondos del estado  |  |
| 3  | Asociación de Rehabilitación del Impedido Físico del Paraguay         | ARIFA            | Manuel Néstor Giménez             | Presidente         | Organizaciones que reciben fondos del estado  |  |
| 4  | Asociación de Empresarios Cristianos                                  | ADEC             | Salim Beltrán Macchi              | Presidente         | Informante clave                              | <a href="http://www.adec.org.py">www.adec.org.py</a> |
| 5  | Colegio de Organizaciones para el Desarrollo Social                   |                  | Luis Fernando Sanabria            | Director           | Informante clave                              |  |
| 6  | Comité de Mujeres Emprendedoras del Barrio Centro, Cañada Cordillera. |                  | Teófila Méndez                    | Coordinadora       | Beneficiario                                  |  |

|    |   |          |                          |                     |   |  |
|----|---|----------|--------------------------|---------------------|---|--|
| 7  | Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad                         | CISNI    | Mercedes Argaña          | Directora Ejecutiva | Informante clave                              | <a href="http://www.pni.org.py">www.pni.org.py</a>                       |
| 8  | Cruz Roja Suiza   | CRS      | Volker Sitta             | Delegado            | Organizaciones Internacionales que dan fondos | <a href="http://www.redcross.ch">www.redcross.ch</a>                     |
| 9  | Fondo Canadá para Iniciativas Locales                                       | No posee | Celsy Campos             | Coordinadora local  | Organizaciones Internacionales que dan fondos | <a href="http://www.international.gc.ca">www.international.gc.ca</a>     |
| 10 | Fundación Comunitaria Centro de Investigación y Recursos para el Desarrollo | CIRD     | Agustín Carrizosa        | Pte. Ejecutivo      | Organizaciones que pasaron por el SEDO        | <a href="http://www.cird.org.py">www.cird.org.py</a>                     |
| 1  | Fundación en Alianza  | No posee | Carmen Cosp de Santacruz | Dir. Ejecutiva      | Organizaciones que pasaron por el SEDO        | <a href="http://www.enalianza.org.py">www.enalianza.org.py</a>           |
| 2  | Fundación Lidia Barreto de Portillo   | No posee | Griselda Rojas Abente    | Directora           | Organizaciones de base                        |  |
| 3  | Fundación para el Desarrollo Campesino                                      | Fundeca  | Hugo Argaña              | Administrador       | Organizaciones que pasaron por el SEDO        |  |
| 4  | Global Infancia   | No posee | Marta Benítez            | Directora           | Organizaciones que pasaron por el SEDO        | <a href="http://www.globalinfancia.org.py">www.globalinfancia.org.py</a> |
| 5  | Grupo Luna Nueva  | No posee | Regina Bachero           | Coordinadora        | Organizaciones de base                        |  |
| 6  | Guyrá Paraguay  | No posee | Alberto Yanosky          | Dir. Ejecutivo      | Organizaciones que pasaron por el SEDO        | <a href="http://www.guyra.org.py">www.guyra.org.py</a>                   |

|    |   |  |                |               |   |  |
|----|---|--|----------------|---------------|---|--|
| 7  | Ministerio de Hacienda- Repartición "Transparencia y Participación Ciudadana" | MH   | Jorge Dallmann | Coordinador   | Informante clave                              | <a href="http://www.hacienda.gov.py">www.hacienda.gov.py</a>       |
| 8  | Red de Contralorías Ciudadanas del Paraguay                                   | RCCP   | Edgar López    | Coordinador   | Organizaciones que reciben fondos del estado  | <a href="http://www.rccp.org.py">www.rccp.org.py</a>               |
| 9  | SOS Aldea de Niños del Paraguay   | No posee   | Eduardo Sosa   | Dir. Nacional | Organizaciones que reciben fondos del estado  | <a href="http://www.sosparaguay.org.py">www.sosparaguay.org.py</a> |
| 10 | USAID   | Agencia de los EEUU para el Desarrollo Internacional | John Beed      | Director      | Organizaciones Internacionales que dan fondos | <a href="http://www.usaid.gov">www.usaid.gov</a>                   |

## II- Pauta de entrevistas

### Proyecto Rendición de cuentas y Transparencia en América Latina Pautas para entrevistas en profundidad para OSC, donantes y organismos gubernamentales

#### Pauta de entrevistas con OSC

##### **I. Conceptualización y objetivos**

- a. ¿Qué se entiende por rendición de cuentas?
- b. ¿Cuál es el objetivo (por qué) de la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil (OSC)?
- c. ¿Cuáles son a su entender los principales aspectos a abordar en materia de responsabilidad y rendición de cuentas de las OSC?  
(Ejemplos a efectos de sondeo: rendición de cuentas como factores de la transparencia y legitimidad; ética; cumplimientos de plazos, planes, metas –eficacia y eficiencia-; desempeño; impacto; cumplimiento de regulaciones)
- d. ¿Hacia quién o hacia quiénes tienen que rendir cuentas las OSC?  
¿Por qué? ¿De qué forma?

##### **II. Mecanismos actuales de rendición de cuentas**

- a. ¿Cuáles son los mecanismos de rendición de cuentas más utilizados por las OSC (en su país)? ¿Hacia quiénes está dirigido?
- b. ¿Cuáles son los mecanismos de rendición de cuentas que su institución ha incorporado? (Por ejemplo: auto-evaluaciones, información pública sobre sus recursos y gastos, u otros).
- c. ¿Qué acciones realiza su institución para promover la rendición de cuentas hacia sus donantes o el Estado, los beneficiarios de su acción, sus organizaciones pares?
- d. A su entender, ¿cuáles son las entidades en este país que están liderando el tema de la rendición de cuentas? ¿Cuáles son las entidades que deberían estar involucradas en una iniciativa conjunta, en mecanismos concretos de rendición?

##### **III. Beneficios**

- a. ¿Cuales son los beneficios principales que conlleva la incorporación de la responsabilidad y la rendición de cuentas en las OSC? ¿Son esos beneficios múltiples: además de beneficios para las OSC conllevan beneficios para otros *stakeholders*? ¿Cuáles?
- b. ¿Sirve la rendición de cuentas como forma de aprendizaje institucional? ¿Cómo pueden las OSC utilizar sus resultados para mejorar su desempeño?

##### **IV. Lecciones aprendidas**

- a. ¿Qué nivel de credibilidad tiene las OSC en la sociedad y por qué?  
¿Cómo operan las OSC para ganar confianza pública?

- b. ¿Cuáles son los factores que afectan o determinan la legitimidad de las OSC?
- c. ¿Cuáles son los factores externos a su institución que contribuyen/obstaculizan la promoción de la rendición de cuentas? ¿Son esos factores referidos al marco legal y regulatorio, culturales, al control ciudadano, al control de los donantes?
- d. ¿Pueden las agencias de cooperación contribuir a la rendición de cuentas de las OSC con medidas tales como asesorar y apoyar técnicamente estos procesos, otorgar recursos para la capacitación en este campo y exigir que los informes narrativos y financieros de final de proyecto se hagan públicos?
- e. Las empresas con responsabilidad social, que trabajan en contacto con las OSC, habitualmente tienen experiencia en cuanto a la rendición de cuentas para sus asociados ¿son y podrían colaborar con su experiencia en el terreno de la rendición de cuentas?
- f. ¿Qué percepciones (requerimientos, expectativas) tienen los distintos *stakeholders* (Estado, donantes, beneficiarios) de la responsabilidad social y la rendición de cuentas de las OSC?

#### **V. *Hacia delante- pasos de futuro***

- a. ¿Qué requisitos considera necesarios para promover sistemas de información, rendición de cuentas y aprendizaje organizacional?
- b. ¿Tiene alguna sugerencia concreta o visualiza algún mecanismo de consenso a implementar en el país para la rendición de cuentas de las OSC?

### **Pauta de entrevistas para donantes y agencias de cooperación internacional**

#### **I. *Conceptualización y objetivos***

- a. ¿Cuál es el objetivo central (por qué) deben rendir cuentas las organizaciones de la sociedad civil (OSC)?
- b. ¿Cuáles son a su entender los principales aspectos a abordar en materia de responsabilidad y rendición de cuentas de las OSC? (*Ejemplos a efectos de sondeo*: rendición de cuentas como factores de la transparencia y legitimidad; ética; cumplimiento de plazos, planes, metas –eficacia y eficiencia-; desempeño; impacto; cumplimiento de regulaciones)
- c. ¿Hacia quién o hacia quiénes tienen que rendir cuentas las OSC? ¿Por qué? ¿De qué forma?

#### **II. *Mecanismos actuales de rendición de cuentas***

- a. ¿Cuáles son los mecanismos de rendición de cuentas que su institución exige o espera de las OSC con quienes trabaja? Por

ejemplo: auto-evaluaciones, información pública sobre sus recursos y gastos, u otros.

- b.** ¿Qué acciones realiza su institución para promover la rendición de cuentas de sus OSC contrapartes?
- c.** A su entender, ¿cuáles son las entidades en este país que están liderando el tema de la rendición de cuentas? ¿Cuáles son las entidades que deberían estar involucradas en una iniciativa conjunta, en mecanismos concretos de rendición?
- d.** Finalmente: ¿Cuáles son los mecanismos por los cuales su propia institución rinde cuentas?

### **III. Beneficios**

- a.** ¿Cuáles son los beneficios principales que conlleva la incorporación de la responsabilidad y la rendición de cuentas en las OSC? ¿Son esos beneficios múltiples: además de beneficios para las OSC conllevan beneficios para otros *stakeholders*? ¿Cuáles?
- b.** ¿Sirve la rendición de cuentas como forma de aprendizaje institucional? ¿Cómo pueden las OSC utilizar sus resultados para mejorar su desempeño?

### **IV. Lecciones aprendidas**

- a.** ¿Qué evaluación hace su institución sobre los mecanismos más generalizados de rendición de cuentas, evaluaciones y medición de impacto, y en concreto sobre los que su institución aplica en su relación con las OSC?:
  - ¿Cuáles son las virtudes y deficiencias de estos mecanismos?
  - ¿Hace su institución una devolución de la rendición de cuentas que realizan las OSC?
  - ¿Cuáles son sus complejidades, fundamentalmente para las OSC que no tienen un nivel técnico suficiente como para dar respuesta a este tipo de exigencias?
  - ¿Son aplicables estos mecanismos y formatos a procesos de rendición de cuentas hacia los otros actores involucrados?
  - ¿Está dispuesta su institución a contribuir a la rendición de cuentas de las OSC? Por ejemplo apoyando el proceso de profesionalización y apoyando técnicamente estos procesos, con recursos para la capacitación en este campo o promoviendo que los informes narrativos y financieros de final de proyecto se hagan públicos?
- b.** ¿Cuáles son **los factores externos** a su institución que contribuyen/ obstaculizan la promoción de la rendición de cuentas? ¿Son esos factores referidos al marco legal y regulatorio, culturales, al control ciudadano, al control de los donantes?

- c. ¿Qué percepciones (requerimientos, expectativas) tienen los distintos *stakeholders* (Estado, donantes, beneficiarios) de la responsabilidad social y la rendición de cuentas de las OSC?

#### **V. Hacia delante- pasos de futuro**

- a. ¿Qué requisitos considera necesarios para promover sistemas de información, rendición de cuentas y aprendizaje organizacional?
- b. ¿Tiene alguna sugerencia concreta o visualiza algún mecanismo de consenso a implementar en el país para la rendición de cuentas de las OSC?

---

### **Pauta para entrevistas con agencias gubernamentales**

#### **I. Conceptualización y objetivos**

- a. ¿Cuál es el objetivo central (por qué) deben rendir cuentas las organizaciones de la sociedad civil (OSC)?
- b. ¿Cuáles son a su entender los principales aspectos a abordar en materia de responsabilidad y rendición de cuentas de las OSC? (*Ejemplos a efectos de sondeo*: rendición de cuentas como factores de la transparencia y legitimidad; ética; cumplimientos de plazos, planes, metas –eficacia y eficiencia-; desempeño; impacto; cumplimiento de regulaciones)
- c. ¿Hacia quién o hacia quiénes tienen que rendir cuentas las OSC? ¿Por qué? ¿De qué forma?

#### **II. Mecanismos actuales de rendición de cuentas**

- a. ¿Cuáles son los mecanismos de rendición de cuentas que el Estado exige o espera de las OSC?
- c. ¿Qué acciones realiza el Estado para promover la rendición de cuentas de las OSC?
- d. A su entender, ¿cuáles son las entidades que están liderando el tema de la rendición de cuentas en el país? ¿Cuáles son las entidades que deberían estar involucradas en una iniciativa conjunta, en mecanismos concretos de rendición?
- e. Finalmente: ¿Cuáles son los mecanismos por los cuáles su propia agencia rinde cuentas?

#### **III. Beneficios**

- a. ¿Cuales son los beneficios principales que conlleva la incorporación de la responsabilidad y la rendición de cuentas en las OSC? ¿Son esos beneficios múltiples: además de beneficios para las OSC conllevan beneficios para otros *stakeholders*? ¿Cuáles?

- b. ¿Sirve la rendición de cuentas como forma de aprendizaje institucional? ¿Cómo pueden las OSC utilizar sus resultados para mejorar su desempeño?

#### IV. Lecciones aprendidas

- a. ¿Qué evaluación hace como agencia estatal institución sobre los mecanismos más generalizados de rendición de cuentas de las OSC?
- ¿Cuáles son las virtudes y deficiencias de estos mecanismos?
  - ¿Hace su institución una devolución al público en general de la rendición de cuentas que realizan las OSC?
  - ¿Cuáles son sus complejidades, fundamentalmente para las OSC que no tienen un nivel técnico suficiente como para dar respuesta a este tipo de exigencias?
  - ¿Son aplicables estos mecanismos y formatos a procesos de rendición de cuentas hacia los otros actores involucrados?
  - ¿Está dispuesta su agencia o el Estado como tal a contribuir a la rendición de cuentas de las OSC? Por ejemplo apoyando el proceso de profesionalización y apoyando técnicamente estos procesos, con recursos para la capacitación en este campo y exigir que los informes narrativos y financieros de final de proyecto se hagan públicos?
- f. ¿Cuáles son **los factores externos** que contribuyen/obstaculizan la promoción de la rendición de cuentas? ¿Son esos factores referidos al marco legal y regulatorio, culturales, al control ciudadano, al control de los donantes?
- g. ¿Qué percepciones (requerimientos, expectativas) tienen los distintos *stakeholders* (Estado, donantes, beneficiarios) de la responsabilidad social y la rendición de cuentas de las OSC?

#### V. Hacia delante- pasos de futuro

- h. ¿Qué requisitos considera necesarios para promover sistemas de información, rendición de cuentas y aprendizaje organizacional?
- i. ¿Tiene alguna sugerencia concreta o visualiza algún mecanismo de consenso a implementar en el país para la rendición de cuentas de las OSC?
-

### III- Carta de la organización CISNI

CONSEJO IMPULSOR DEL SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD

Autoridad Central Consultiva de las Convenciones Anticorrupción en el Paraguay



PLAN NACIONAL DE INTEGRIDAD

Asunción, 13 de febrero de 2007

*Ref. : Consulta a la Unidad Técnica del CISNI en el marco del Proyecto de Rendición de Cuentas y transparencia de las OSCs.*

**Señora**

**Soledad Rojas**

**Proyecto Rendición de Cuentas y Transparencia de las Osc.**

**SUMANDO**

De mi mayor consideración:

El tema de la consulta resulta de gran interés para la Unidad Técnica del CISNI porque se ocupa de las organizaciones que en general son demandantes de transparencia y acceso a la información en y a las instituciones públicas. Ubicarse desde ese lugar permitirá desarrollar brevemente unas reflexiones con respecto al foco de la consulta, que son expuestas a continuación:

#### **Sobre los beneficios de la rendición de cuentas y la transparencia:**

Puede resultar útil definir la transparencia como *accesibilidad para los stakeholders, de las informaciones institucionales referentes a asuntos que afectan sus intereses*. Bajo esta definición puede evidenciarse que en todo emprendimiento sea éste público o privado los involucrados son, en general, diversos y no siempre con intereses afines. Por ello la transparencia, porque expone información, facilita la trama de confianza entre los mismos. Es conocida la estrecha relación existente entre el factor confianza y el crecimiento económico de una comunidad en un contexto de “economía del conocimiento”.

#### **Puntos de coincidencia entre las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil:**

El punto de coincidencia entre las instituciones públicas y las organizaciones sin fines de lucro es que ambas se ocupan de temas de interés público aunque los fondos pudieran ser privados. Ahora bien, la exigibilidad de esta cualidad en los procesos administrativos y en todas las operaciones de las instituciones públicas suelen ser mayores por el impacto decisivo que la opacidad puede tener en materia de corrupción pública, con los estragos sociales que esto puede causar. En general los gobiernos cuentan con los medios necesarios para afrontar los “costos” de la transparencia, aspecto no siempre tenido en cuenta. La generación de relatorios, auditorias,

rendiciones públicas de cuentas, entre otros requieren recursos para su realización, requisito con el cual no siempre pueden cumplir las organizaciones no lucrativas.

Salvando estas restricciones, es evidente que si las operaciones en el sector público se vuelven más transparentes y así también en el ámbito privado, incluyendo al sector empresarial, los factores que propician corrupción se reducirían drásticamente. Por esta razón la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción ha dispuesto en su artículo 12 las obligaciones expresas al sector privado en esta materia. (Ley Nacional N° 2535/05 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción ).

Después de esta breve introducción que ha pretendido mostrar que la generación de confianza en una comunidad está estrechamente relacionada a la claridad y transparencia de las operaciones públicas o privadas, resulta evidente que la ganancia social es grande con este tipo de prácticas y que deben ser fomentadas en los distintos sectores de la sociedad paraguaya.

### **La rendición de cuentas como medio para el aprendizaje social:**

Quedaría pendiente una consideración final sobre la importancia de los mecanismos de rendición de cuentas - modalidad privilegiada en materia de transparencia institucional – en cuanto que la misma debe constituirse en una recurso de aprendizaje y de retroalimentación tanto para la organización que la emite como para las que son receptoras de las mismas. Por ejemplo en materia de lucha contra la corrupción en nuestro país son varias las organizaciones que desarrollan actividades en este sentido, todas generan informes exhaustivos acerca del dinero invertido, las actividades realizadas, etc. En general la información se dirige al ente financiador, sin que esas rendiciones contribuyan de manera colectiva a aprender con respecto a la experiencia de cada una y aprovechar colectivamente lo producido.

Como sugerencia ante esta situación podría proponerse que en vez de relatorios tradicionales nuestras organizaciones, cada una en su área de acción, genere encuentros de discusión y aprendizaje con respecto a lo realizado, buscando construir de esa manera una comunidad de aprendizaje que logre mayores impactos que los esfuerzos individuales.

Sin otro particular, esperando que estas breves consideraciones sean de utilidad me despido, enviándole cordiales saludos.

Mercedes Argaña  
Directora Ejecutiva  
Unidad Técnica del CISNI

#### IV- Listado de Siglas

|                |   |
|----------------|---|
| ADEC           | Asociación de Empresarios Crsitianos  |
| Apadem-Teletón | Asociación de Padres y Amigos de Personas con Deficiencia Mental              |
| ARIFA          | Asoc. De rehabilitaciòn del impedido fisico del Py                            |
| CIRD           | Fundación Comunitaria Centro de Investigaciòn y Recursos para el Desarrollo   |
| CISNI          | Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad                           |
| Fundeca        | Fundación de Apoyo al Campesinado   |
| GTZ            | Agencia Alemana de Cooperaciòn  |
| MH             | Ministerio de Hacienda- Repartición "Transparencia y Participaciòn Ciudadana" |
| ONGs           | Organizaciones No Gubernamentales   |
| OSCs           | Organizaciones de la Sociedad Civil   |
| POJOAJU        | Asociaciòn de ONGs del Paraguay   |
| RCCP           | Red de Contraloría Ciudadana del Paraguay                                     |
| SAS            | Secretaría de Acciòn Social   |
| SEDO           | Sistema de Evaluaciòn de Desarrollo Organizacional                            |
| SOS            | SOS Aldea de Niños del Paraguay   |
| USAID          | Agencia de los EEUU para el desarrollo internacional                          |