

**proyecto [j]**

Fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay



## **Índice CIVICUS de la Sociedad Civil en Uruguay 2009**

### **Informe analítico de país**

Montevideo  
28 de febrero de 2010

## **AGRADECIMIENTOS**

Durante el año 2009 el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) implementó en Uruguay el Índice de la Sociedad Civil. El enfoque conceptual y los aspectos metodológicos de este proyecto fueron desarrollados y coordinados por CIVICUS: Alianza Mundial para la Participación Ciudadana, y el Center for Social Investment, de la Universidad de Heidelberg, Alemania.

El ISC se implementó en Uruguay, como un componente del Proyecto “Fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil en Uruguay”, en el marco del programa Piloto UNAONU “Unidos en la Acción”, J del Gobierno Nacional y el Sistema de las Naciones Unidas. La oportunidad de participar en un proyecto mayor amplió el alcance del ISC, permitiendo que en la recopilación de información, su procesamiento y análisis, la puesta en común y la elaboración de propuestas presentadas, pudieran participar activamente cientos de representantes de la sociedad civil de todo el país, del Estado, la academia, del mundo empresarial y de organismos internacionales, así como trascender las fronteras y hacer posible que otros países de América Latina que están desarrollando el ISC, como Argentina, Chile y Venezuela, tuvieran la oportunidad de compartir sus experiencia en Uruguay. ICD durante el Foro Internacional del Proyecto J. ICD agradece a la coordinadora del Proyecto J, Graciela Dede, a las redes que integran el Grupo Consultivo del proyecto y a las agencias del Sistema de Naciones Unidas, por el apoyo brindado para la ejecución de este proyecto.

El proceso de investigación estuvo acompañado por un Comité Asesor cuyos integrantes participaron en forma entusiasta, brindando valiosos y sustanciosos aportes a la discusión y directrices para la investigación en sus distintos momentos. ICD agradece profundamente a todos los integrantes del CA por el esfuerzo realizado y su colaboración desinteresada que aseguran la calidad de este producto. Ellos fueron: Alejandra Erramuspe; Álvaro Rico; Blanca Rodríguez; Daniel Miranda; Dora Shlafok; Fernando Pereira; Fernando Rodríguez; Gabriela Garrido; Jaime Clara ; José Imaz; Leticia de Pena; Lilián Abracinskas; Marcelo Fontona; Mariana Labastie; Mariella Mazzotti; Noemí Delgado; Teresa Herrera; Teresa Pedemonte; Valeria Bolla; Virginia Varela.

Este informe es el resultado de un año de trabajo del Equipo Nacional de Investigación del ICD, del diálogo con el Comité Asesor, de los aportes de personas y organizaciones de todo el país y del aporte de informantes externos, que permiten hoy definir una agenda de temas o propuestas prioritarias para potenciar las fortalezas identificadas y resolver las debilidades planteadas.

Por último ICD agradece la asistencia técnica recibida por el equipo del ISC de CIVICUS, especialmente a Amy Bartlett, Jacob Mati y Mark Nowothny.

# CONTENIDO

|  |    |
|--|----|
| AGRADECIMIENTOS.....   | 2  |
| CONTENIDO.....   | 3  |
| CUADROS Y FIGURAS.....   | 5  |
| LISTA DE SIGLAS.....   | 7  |
| INTRODUCCIÓN.....  | 8  |
| I. EL ENFOQUE DEL PROYECTO ÍNDICE DE LA SOCIEDAD CIVIL.....        | 9  |
| 1. Antecedentes.....   | 9  |
| 2. Enfoque del proyecto.....                                       | 10 |
| 2.1 Marco conceptual.....  | 11 |
| 2.2 Metodología.....   | 13 |
| 3. Limitaciones del estudio del isc.....                           | 15 |
| II. LA SOCIEDAD CIVIL EN URUGUAY.....                              | 15 |
| 1. Concepto de sociedad civil.....                                 | 15 |
| 2. Historia de la sociedad civil.....                              | 16 |
| 1. Compromiso cívico.....  | 18 |
| 1.1 La extensión del compromiso social.....                        | 19 |
| 1.2 Profundidad del compromiso social.....                         | 20 |
| 1.3 La diversidad dentro del compromiso social.....                | 21 |
| 1.4 Extensión del compromiso político.....                         | 21 |
| 1.5 Profundidad del compromiso político.....                       | 22 |
| 1.6 Diversidad del compromiso político.....                        | 23 |
| Conclusión.....  | 23 |
| 2. Nivel de organización.....                                      | 24 |
| 2.1 Gobernanza interna.....  | 24 |
| 2.2 Infraestructura de apoyo.....                                  | 25 |
| 2.3 Comunicación sectorial.....                                    | 26 |
| 2.4 Recursos humanos.....  | 26 |
| 2.5 Recursos financieros y tecnológicos.....                       | 27 |
| Conclusión.....  | 28 |
| 3. Ambiente externo de la sociedad civil.....                      | 30 |
| 3.1 Contexto socio económico.....                                  | 30 |
| 3.2 Contexto socio político.....                                   | 31 |
| 3.3 Contexto socio cultural.....                                   | 33 |
| Conclusión.....  | 34 |
| 4. Práctica de valores.....  | 34 |
| 4.1 Toma de decisiones y gobernanza democrática.....               | 35 |
| 4.2 Regulaciones laborales.....                                    | 36 |
| 4.3 Códigos de conducta y transparencia.....                       | 36 |
| 4.4 Estándares ambientales.....                                    | 37 |
| 4.5 Percepción de valores en la sociedad civil en su conjunto..... | 37 |
| Conclusión.....  | 38 |

|   |     |
|---|-----|
| 5. Percepción de impacto .....  | 39  |
| 5.1. Receptividad y capacidad de respuesta (percepción interna) ..... | 39  |
| 5.2 Impacto social (percepción interna).....                          | 40  |
| 5.3 Impacto político (percepción interna).....                        | 41  |
| 5.4 Receptividad o capacidad de respuesta (percepción externa).....   | 41  |
| 5.5 Impacto social (percepción externa) .....                         | 42  |
| 5.6 Impacto político (percepción externa) .....                       | 42  |
| 5.7 Impacto de la sociedad civil en actitudes.....                    | 43  |
| Conclusión .....  | 45  |
| III. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA SOCIEDAD CIVIL .....              | 46  |
| IV: RECOMENDACIONES .....   | 48  |
| V. CONCLUSIONES.....  | 51  |
| LISTA DE ANEXOS .....   | 55  |
| BIBLIOGRAFÍA.....   | 198 |

## CUADROS Y FIGURAS

|   |    |
|---|----|
| Cuadro I.1.1 Dimensiones y subdimensiones del ISC .....   | 12 |
| Cuadro III.1.1: Indicadores sobre extensión de compromiso social.....                                       | 19 |
| Cuadro III.1.2: Indicadores sobre profundidad del compromiso social.....                                    | 20 |
| Cuadro III.1.3 Dedicación mensual a actividades voluntarias según autoidentificación<br>socioeconómica..... | 21 |
| Cuadro III.1.4: Indicadores sobre diversidad del compromiso social .....                                    | 21 |
| Cuadro III.1.5: Indicadores sobre extensión del compromiso político.....                                    | 21 |
| Cuadro III.1.6: Indicadores sobre profundidad del compromiso político.....                                  | 22 |
| Cuadro III.1.7: Indicadores sobre diversidad del compromiso político.....                                   | 23 |
| Cuadro III.2.1: Indicadores sobre gobernanza interna.....   | 25 |
| Cuadro III.2.2: Indicadores sobre infraestructura .....   | 25 |
| Cuadro III.2.3: Indicadores sobre comunicación sectorial .....  | 26 |
| Cuadro III.2.4: Indicadores sobre recursos humanos.....   | 26 |
| Cuadro III.2.5: Indicadores sobre recursos tecnológicos y financieros .....                                 | 27 |
| Cuadro III.2.6 Fuentes de recursos financieros de las OSC .....   | 28 |
| Cuadro III.2.7 Porcentaje de las fuentes en los ingresos totales de la OSC .....                            | 28 |
| Cuadro III.2.8: Indicadores sobre vínculos internacionales.....   | 28 |
| Cuadro III.3.1: Indicadores sobre contexto socio económico.....   | 30 |
| Cuadro III.3.1: Indicadores sobre contexto socio político.....  | 31 |
| Cuadro III.3.3: Marco legal de las OSC .....  | 32 |
| Cuadro III.3.1: Indicadores sobre contexto socio cultural.....  | 33 |
| Cuadro III.4.1: Indicadores sobre gobernabilidad en la toma de decisión democrática .....                   | 35 |
| Cuadro III.4.3: Indicadores sobre extensión del compromiso político.....                                    | 36 |
| Cuadro III.4.4: Indicadores de códigos de conducta y transparencia .....                                    | 36 |
| Cuadro III.4.5: Indicadores de códigos de conducta y transparencia .....                                    | 37 |
| Cuadro III.4.6: Indicadores sobre percepción de valores de la sociedad civil en su conjunto                 | 38 |
| Cuadro III.5.1: Indicadores receptividad (percepción interna).....  | 39 |
| Cuadro III.5.2: Indicadores de impacto social (percepción interna).....                                     | 40 |
| Cuadro III.5.3: Indicadores de impacto político (percepción interna).....                                   | 41 |
| Cuadro III.5.4: Indicadores de receptividad (percepción externa) .....                                      | 41 |
| Cuadro III.5.5: Indicadores impacto social (percepción externa).....  | 42 |
| Cuadro III.5.6: Indicadores impacto político (percepción externa).....                                      | 42 |
| Cuadro III.5.7: Indicadores de impacto de la sociedad civil en actitudes.....                               | 43 |
| Cuadro VI.1. Puntaje de las dimensiones del ISC .....   | 51 |

|  |    |
|--|----|
| Figura I.1.1: Diamante de la Sociedad Civil.....   | 12 |
| Figura III.1.1 Puntuación subdimensiones de Compromiso cívico .....                        | 18 |
| Figura III.1.2 Membresía activa en OSC .....   | 19 |
| Figura III.1.3 Las organizaciones donde las personas voluntarias realizan actividades..... | 22 |
| Figura III.2.1 Puntuación subdimensiones Nivel de organización .....                       | 24 |
| Figura III.2.3 Nivel de experiencia de los recursos humanos.....                           | 27 |
| Figura III.2.2 Adecuación de la cantidad de recursos humanos .....                         | 27 |
| Figura III.3.1 Puntuación subdimensiones de Ambiente externo .....                         | 30 |
| Figura III.4.1 Puntuación subdimensiones Práctica de valores .....                         | 35 |
| Figura III.4.2 ¿Cuál es la percepción de la corrupción dentro de la sociedad civil? .....  | 38 |
| Figura III.5.1 Puntuación subdimensiones Percepción de impacto .....                       | 39 |
| Figura III.5.3 Capacidad de respuesta de la sociedad civil (percepción externa).....       | 42 |
| Figura VI.1 Diamante de la Sociedad Civil de Uruguay .....                                 | 51 |

## LISTA DE SIGLAS

|         |  |
|---------|--|
| ANONG   | Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales                     |
| BID     | Banco Interamericano de Desarrollo   |
| ENI     | Equipo Nacional del Índice   |
| CA      | Comité Asesor  |
| ICD     | Instituto de Comunicación y Desarrollo                                       |
| ISC     | Índice de la Sociedad Civil  |
| MIDES   | Ministerio de Desarrollo Social  |
| OCN     | Organización Coordinadora Nacional   |
| OSC     | Organización de la Sociedad Civil  |
| ONG     | Organización No Gubernamental  |
| ONU     | Organización de Naciones Unidas  |
| PBI     | Producto Bruto Interno   |
| PIT-CNT | Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores |
| PNUD    | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo                           |
| SC      | Sociedad Civil   |

# INTRODUCCIÓN

El presente documento es el resultado de la implementación del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil (ISC) en Uruguay, que se realizó entre marzo y diciembre de 2009. El Índice de la Sociedad Civil ha sido desarrollado y coordinado por CIVICUS: Alianza Mundial para la Participación Ciudadana<sup>1</sup>, y el Center for Social Investment, de la Universidad de Heidelberg, Alemania.

El ISC es un proyecto de investigación-acción que se propone evaluar el estado de la sociedad civil en alrededor del mundo con miras a crear una base de conocimiento y darle ímpetu a las iniciativas de fortalecimiento de la sociedad civil. Es una herramienta de diagnóstico y análisis única para ampliar el conocimiento y aumentar el interés sobre la sociedad civil entre el público en general, los gobiernos y otros sectores de la sociedad. En 2006 se culminó su primera fase de implementación en más de 50 países de todo el mundo y durante 2009-2010 en su segunda fase se habrá implementado en un número similar de países. En América Latina actualmente son seis los países que lo están desarrollando: Argentina, Chile, Nicaragua, México, Venezuela, y Uruguay.

El objetivo central del Índice es promover el desarrollo nacional e internacional mediante el fortalecimiento de la sociedad civil y de sus relaciones con los demás actores de la sociedad, de forma que las organizaciones estén en mejores condiciones de cumplir a cabalidad su papel en el desarrollo y en la consolidación de la democracia. El proyecto vincula a los distintos actores de la sociedad civil e interlocutores directos en un proceso de evaluación, reflexión y planificación, y realiza una medición y evaluación objetiva sobre el impacto y la repercusión de la actividad de las organizaciones, de la calidad de estas acciones, de la naturaleza de sus relaciones con los demás actores de la sociedad, del compromiso y participación de los ciudadanos y de la promoción de valores.

Entre 2004-2005 el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) implementó el ISC en Uruguay, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).<sup>2</sup> En esta oportunidad se lleva adelante como uno de los componentes del proyecto “Fortalecimiento de las capacidad de la sociedad civil” desarrollado conjuntamente por el Gobierno de Uruguay y el Sistema de Naciones Unidas, en el marco del Programa Piloto UNAONU “Unidos en la Acción”.

Durante la ejecución de proyecto fueron consultados y participaron activamente cientos de representantes de organizaciones de la sociedad civil de todos los rincones del país, del gobierno, de organismos internacionales, la academia, las empresas y los donantes. El ISC despertó mucho interés entre las distintas organizaciones que pudieron participar en el proceso, interés que reside en los objetivos que se propone el estudio, pero también en su metodología participativa, cuya aplicación en la marcha ya significó un fortalecimiento de las capacidades de las partes involucradas.

El proceso de implementación estuvo acompañado por un Comité Asesor, conformado por destacadas personalidades de la sociedad civil, la academia, las empresas, el gobierno y los

---

<sup>1</sup> Civicus es una red que nuclea a más de 600 organizaciones de países de todo el mundo. [www.civicus.org](http://www.civicus.org)

<sup>2</sup> Informe final de disponible en:

[http://www.lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/informe\\_final\\_isc\\_en\\_uruguay\\_copy1.pdf](http://www.lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/informe_final_isc_en_uruguay_copy1.pdf)

organismos internacionales, que brindaron su apoyo y asesoramiento en las diversas etapas del proyecto.

Este informe analítico de la investigación se complementa con otro breve documento de difusión masiva, que desarrolla en mayor profundidad, las acciones, propuestas o lineamientos políticos que se proponen para fortalecer a la sociedad civil.

En la sección I de este informe se incluye una revisión de los antecedentes del ISC, el marco conceptual en el que se sustenta, así como una descripción de los diversos métodos de investigación que comprende. En la sección II se realiza una revisión del concepto de sociedad civil y una breve reseña histórica en el país. La sección III da cuenta de forma pormenorizada de los hallazgos obtenidos a partir de los distintos dispositivos de investigación para los indicadores que componen las cinco dimensiones del ISC. Los tres últimos capítulos presentan las fortalezas y debilidades identificadas, las propuestas o recomendaciones y las conclusiones generales que se extraen del estudio.

## **I. EL ENFOQUE DEL PROYECTO ÍNDICE DE LA SOCIEDAD CIVIL**

### **1. ANTECEDENTES**

Fue en 1997, cuando CIVICUS: Alianza Mundial para la Participación Ciudadana, publicó el *Nuevo Atlas Cívico* con perfiles sobre la sociedad civil en 60 países del mundo (Civicus 1997), que surge la necesidad de elaborar una herramienta para mejorar la comparabilidad y la evaluación en profundidad de la sociedad civil. En 1999, Helmut Anheier, director del Centro para la Sociedad Civil de la Universidad Británica “London School of Economics”, jugó un papel importante en la creación del concepto del ISC. Posteriormente se implementó una fase piloto en trece países entre 2000 y 2002, luego de lo cual el enfoque y la metodología del proyecto fueron evaluados y refinados.

Entre 2003 y 2006 se implementó la primera fase del ISC en más de 50 países y durante 2007 y 2008, en una fase intermedia se realizó en seis países de África. A comienzos de 2008 se revisó la metodología del proyecto, con base en los resultados de las distintas evaluaciones y comentarios de involucrados claves y expertos y se redefine. Esta nueva metodología se comienza a implementar en el 2009, en lo que es la segunda fase del ISC, y en la que están participando un número similar de países que en la primera oportunidad.

En Uruguay, el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) se incorporó a este proyecto desde su etapa piloto, para pasar a implementarlo en su primera fase entre 2004-2005, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las motivaciones principales de ICD para involucrarse en esta iniciativa, fueron evaluar el estado de la sociedad civil en Uruguay con el fin de promover el desarrollo nacional, fortalecer a los actores de la sociedad civil y promover el diálogo y el aprendizaje colectivo.

El ISC consultó y relevó información de una amplia gama de representantes de la sociedad civil; ciudadanos; expertos; académicos; representantes del gobierno; sector empresario; la prensa y organismos internacionales. Como resultado de la investigación se pudo establecer en términos generales que en Uruguay, *“la sociedad civil actúa en un ambiente*

*medianamente propicio; con un desarrollo medio en la promoción y práctica de valores; pero con un bajo impacto de sus acciones y más débil en lo referente a la estructura”.* (ICD, 2006)

A partir de este amplio ejercicio de evaluación del estado de la sociedad en el país, se identificaron algunos desafíos importantes en los que se debían concentrar los esfuerzos: promover y fomentar una mayor participación en las organizaciones; buscar mecanismos y herramientas que faciliten la comunicación, el intercambio y la cooperación entre las propias organizaciones; fortalecer las redes y organizaciones de segundo grado; procurar una mayor visibilidad pública de las acciones; implementar prácticas de autoevaluación y certificación de calidad de sus servicios; promover una cultura de transparencia y rendición pública de cuentas y fortalecer el relacionamiento con el Estado y el sector empresarial en la búsqueda conjunta de soluciones para los problemas del país.

A cuatro años de implementado el proyecto, se consideró necesario volver a realizar un ejercicio de evaluación de la sociedad civil, fundamentalmente por el cambio de coyuntura política en el país. En 2005 asume por primera vez en la historia del país un gobierno de izquierda. Esto trajo aparejado una serie de reformas en lo económico y lo social, con la creación de nuevos ámbitos de desarrollo de políticas sociales, como el Ministerio de Desarrollo Social y de la instauración de nuevos mecanismos de relacionamiento con la sociedad, por lo que se valoró que era un momento trascendental para volver a sacar una “fotografía”, a partir de la cual analizar y evaluar los avances o retrocesos que se puedan haber dado en las distintas dimensiones que hacen a la sociedad civil.

En esta oportunidad el ISC se lleva adelante como uno de los componentes del Proyecto J “Fortalecimiento de las capacidad de la sociedad civil” desarrollado conjuntamente por el Gobierno de Uruguay y el Sistema de las Naciones Unidas, en el marco del Programa Piloto UNAONU “Unidos en la Acción”<sup>3</sup>.

Una de las primeras actividades de ICD en el ISC fue la organización del Taller de Organizaciones Coordinadoras Nacionales (OCN) de América Latina y España, celebrado en Montevideo 25 al 27 de noviembre de 2008. En este taller, contó con la participación de representantes de nueve países de América Latina y España, se capacitó a las organizaciones en la nueva metodología del ISC y se hizo una revisión del manual adecuándolo al contexto regional. El trabajo de campo del ISC en Uruguay tuvo lugar entre marzo y diciembre de 2009.

## **2. ENFOQUE DEL PROYECTO**

El ISC busca generar información acerca de la sociedad civil que pueda compararse entre distintos países. Existe sin embargo una tensión, entre el buscar información “estandarizada” que pueda compararse y mantener la flexibilidad adecuada para asegurar que las especificidades propias de cada país puedan tenerse en cuenta. El ISC está especialmente diseñado para lograr un equilibrio apropiado entre estas dos exigencias contrapuestas.

---

<sup>3</sup> Este programa piloto se desarrolla en ocho países: Albania, Cabo Verde, Mozambique, Pakistán, Rwanda, Tanzania y Vietnam.

## 2.1 Marco conceptual

Como punto de partida se concibe a la sociedad civil como “**la arena o escenario, fuera de la familia, el Estado y el mercado, que se crea mediante acciones individuales y colectivas, y por organizaciones e instituciones para hacer avanzar intereses comunes**” (CIVICUS, 2008). En este escenario convive gran diversidad de organizaciones más allá de las que comúnmente se identifican como OSC. En Anexo 1 se incluye el listado de categorías de OSC que se incluyen en este estudio.

A diferencia de otros conceptos de sociedad civil, esta definición contiene dos aspectos interesantes. En primer lugar, amplía el enfoque tradicional que incluye sólo las OSC formales e institucionalizadas y toma en cuenta a las coaliciones y grupos informales. En segundo lugar, busca incluir manifestaciones de la sociedad civil que no se centran necesariamente en valores exclusivamente positivos, no se busca evaluar exclusivamente el apoyo hacia valores “positivos”, sino que se toma en cuenta hasta que punto las OSC mismas pueden ser intolerantes o violentas.

Para evaluar el estado de la sociedad civil analiza las siguientes dimensiones fundamentales:

1. **Compromiso cívico:** manera en la que los individuos se comprometen en iniciativas sociales y relacionadas con las normas y políticas.
2. **Nivel de organización:** grado de institucionalización que caracteriza a la sociedad civil
3. **Práctica de valores:** La manera en la que la sociedad civil practica algunos valores básicos.
4. **Impacto percibido:** La manera en la que la sociedad civil es capaz de impactar en el ruedo social y político, de acuerdo con las percepciones internas y externas.
5. **Ambiente externo:** Las cuatro dimensiones expuestas arriba se analizan en el contexto de una quinta dimensión que incluye las condiciones (ejemplo: variables culturales, políticas y socioeconómicas) dentro de las cuales una sociedad civil funciona.

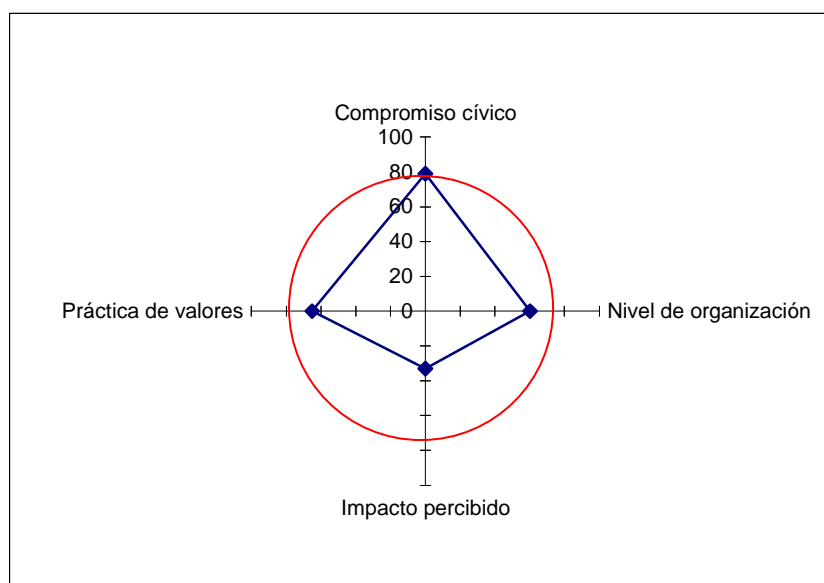
Cada una de estas dimensiones se encuentra compuesta por varias subdimensiones (27) y éstas comprenden indicadores individuales (68). Dichos indicadores forman la base para la recolección de datos y son sustanciados por fuentes secundarias, una encuesta a ciudadanos, una encuesta a organizaciones, una encuesta a observadores externos, talleres regionales, y un estudio de caso por cada dimensión. (Matriz de indicadores en Anexo 2). La investigación y sus hallazgos se discuten y son valorados con el Comité Asesor (CA) y con las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores directos en un Taller Nacional, donde se identifican las fortalezas y debilidades específicas y formulan recomendaciones para llevar a cabo acciones prioritarias para el fortalecimiento de la sociedad civil.

Para comprender qué describen y miden estas dimensiones, en el Cuadro I.1.1 se presenta un resumen.

| Compromiso cívico:   | Nivel de organización:   | Práctica de valores:   | Percepción del impacto   |
|--|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Extensión de la participación social</li> <li>• Profundidad de la participación social</li> <li>• Diversidad de la participación social</li> <li>• Extensión de la participación política</li> <li>• Profundidad de la participación política</li> <li>• Diversidad de la participación política</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobernanza interna</li> <li>• Infraestructura</li> <li>• Comunicación sectorial</li> <li>• Recursos humanos</li> <li>• Recursos tecnológicos y financieros</li> <li>• Vínculos internacionales</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobernanza democrática, forma de tomar las decisiones</li> <li>• Regulaciones laborales</li> <li>• Código de conducta y transparencia</li> <li>• Estándares ambientales</li> <li>• Percepción de los valores en una sociedad civil en conjunto</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sensibilidad/capacidad de respuesta (percepción interna)</li> <li>• Impacto social (percepción interna)</li> <li>• Impacto de las políticas y decisiones (percepción interna)</li> <li>• Receptividad (percepción externa)</li> <li>• Impacto social (percepción externa)</li> <li>• Impacto de las políticas y decisiones (percepción externa)</li> <li>• Impacto de la SC en los maneras y actitudes</li> </ul> |
| Entorno  |  |  |  |
| Contexto socioeconómico/ contexto sociopolítico/ contexto sociocultural  |  |  |  |

**CUADRO I.1.1 Dimensiones y subdimensiones del ISC**

El Diamante de la Sociedad Civil (Figura 1) combina distintos indicadores para suministrar una exposición visual de las distintas dimensiones y sus respectivos valores (en una escala del 0 al 100) en un lugar común, utilizando iguales o similares formas de medición. El tamaño del Diamante intenta mostrar una representación empírica de la situación de una sociedad civil, teniendo en cuenta las manifestaciones normativas y estructurales pero también abarcando las condiciones que apoyan o inhiben su desarrollo.



**FIGURA I.1.1: Diamante de la Sociedad Civil**

## 2.2 Metodología

La metodología del ISC comprende una amplia variedad de métodos. Para generar una evaluación válida y completa de la sociedad civil, deben incluirse una variedad de perspectivas y datos, las opiniones de los involucrados directos y los interesados externos, así como datos objetivos de la realidad local y nacional.

Para ello se utilizan los siguientes métodos de investigación: (1) revisión de información secundaria, (2) consultas a la población, (3) consultas a OSC, (4) consultas a interlocutores externos, (5) talleres o consultas regionales, (6) estudios de caso o temáticos.

La combinación de los distintos métodos es una estrategia esencial para generar información pertinente y útil y para poder abarcar la heterogeneidad de la sociedad civil. Por otra parte, el proceso de recolección de datos es concebido también como una forma de aprendizaje de los participantes y para estimularlos a una reflexión más estratégica sobre las relaciones de las OSC y otros actores de la sociedad.

Todo el proceso de investigación es acompañado por un Comité Asesor, conformado por representantes de todos los sectores de la sociedad (representantes de la sociedad civil, organismos internacionales, organismos gubernamentales y municipales, embajadas, agencias de cooperación, empresas, medios de comunicación, redes de OSC y sindicatos). Se espera que sus integrantes provean consejo, ayuda y dirección durante todo el proceso de implementación del Índice. En Anexo 3 está disponible la lista de integrantes del Comité Asesor de Uruguay.

En Uruguay se aplicó la metodología recomendada por CIVICUS en forma completa. Los métodos aplicados según la secuencia de implementación, fueron:

- *Recopilación de información secundaria:* durante el proyecto se hizo una revisión de bibliografía, documentos inéditos y páginas web, con el fin de recabar información relativa a la sociedad civil en Uruguay.
- *Encuesta de opinión pública:* La encuesta se aplicó entre fines de abril y principios de mayo de 2009, a personas mayores de 18 años, sobre una muestra representativa compuesta por 1100 hogares sorteados de forma aleatoria, probabilística, estratificada y representativa por sexo y edad de la población del Uruguay de localidades y ciudades de más de 5.000 habitantes. La técnica utilizada para la aplicación de la encuesta fue la entrevista personal en los hogares. El margen de error es de  $\pm 2,9\%$ . Se utilizó el formulario diseñado por CIVICUS y adaptado por ICD y el trabajo de campo estuvo a cargo de la empresa Gente Encuestas.
- *Consulta a organizaciones:* La encuesta a organizaciones se aplicó entre mayo y julio de 2009, a través de entrevistas personales. Para la elaboración de la muestra de organizaciones se unificaron en primer lugar diversas bases de datos de organizaciones, a partir de lo cual se realizó una selección tomando en cuenta ciertos criterios que aseguraran la representatividad de la sociedad civil en cuanto a categorías de OSC representadas, distribución geográfica; diversidad de áreas temáticas, antigüedad, entre otras. La muestra inicial fue puesta a consideración del CA, quien de acuerdo con su experiencia hizo sugerencias al respecto. Se confeccionó asimismo una lista alternativa para los casos que en la marcha se justificaran sustituciones. Se encuestaron 116 organizaciones, representativas todas las categorías de la sociedad civil (ver categorías en Anexo 1), salvo los partidos políticos que el ENI junto con el CA acordaron previamente no incluir la consulta, por sus

características especiales. De las OSC relevadas el 61% tiene su base en la capital y el 70% en el interior del país. Se utilizó el formulario diseñado por CIVICUS y adaptado por ICD y el trabajo de campo estuvo a cargo de la empresa Gente Encuestas

- *Encuesta de percepciones externas:* La encuesta a informantes calificados se aplicó en forma paralela a la de organizaciones durante los meses de mayo, junio y julio de 2009, y se realizó en forma telefónica o por correo electrónico. Se seleccionaron para esta encuesta reconocidas personalidades del quehacer nacional, en cargos de toma de decisiones, con amplia trayectoria y conocimiento de la sociedad civil, que representan a la academia, el gobierno nacional y local, las empresas, los medios de comunicación, organismos internacionales y donantes. Asimismo se procuró tener representación del interior, aunque la mayoría resultaron ser de Montevideo, debido a la centralización administrativa en la capital del país. Se realizaron en total se 31 encuestas. Se utilizó el formulario diseñado por CIVICUS y adaptado por ICD y el trabajo de campo estuvo a cargo de la empresa Gente Encuestas
- *Estudios de caso:* De acuerdo a lo solicitado por CIVICUS se llevaron adelante cinco estudio de caso, uno por cada dimensión: estudio sobre voluntariado, el significado de las redes de organizaciones de la sociedad civil, el impacto de la agenda de la sociedad civil en los programas de las elecciones nacionales de 2009, los ámbitos de relacionamiento entre la sociedad civil y gobierno, y las respuestas de la sociedad civil a las demandas de mayor rendición de cuentas. Estudios de caso en Anexos 4,5,6 y 7
- *Consultas regionales:* Con el objetivo de vincular la investigación y la acción, y para empoderar distintos participantes en la discusión y deliberación de las principales debilidades, fortalezas y oportunidades que enfrenta la sociedad civil en el país según los hallazgos del ISC, se realizaron una serie de consultas o talleres regionales. Para la regionalización del país se utilizaron las zonas acordadas por el Grupo Consultivo de redes<sup>4</sup> que asesora en el Proyecto J “Fortalecimiento de las Capacidades de la Sociedad Civil”. Las cuatro regiones y los departamentos o zonas que incluyen son: Litoral (Río Negro, Paysandú, Salto y Bella Unión (Artigas); Norte (Artigas, Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo); Este (Maldonado, Rocha, Treinta y Tres, Lavalleja y Canelones costero); Suroeste (San José, Colonia, Canelones, Florida, Flores, Soriano y Montevideo. La consulta de las regiones Este y Suroeste se realizó el 31 de agosto de 2009, la de la región Litoral el 12 de setiembre y la de la región Norte el 26 de setiembre de 2009. Participaron un total de 242 personas, 95% del interior y 5% de Montevideo. El informe de las consultas está disponible en Anexo 8.
- *Taller nacional:* Esta instancia procura reunir a un amplio rango de actores de la sociedad civil y aliados, de instituciones del gobierno, de organismos internacionales, donantes, academia y medios con el afán de crear un entendimiento común del estado actual de la sociedad civil y una agenda común de iniciativas para su fortalecimiento. El Taller Nacional del ISC en Uruguay, tuvo lugar el día jueves 29 de octubre de 2009 en Montevideo. Participaron cerca de 100 representantes de organizaciones de la sociedad civil de todo el país, de organismos gubernamentales, de la academia, de organismos internacionales y donantes. La relatoría de la actividad está disponible en Anexo 9.

---

<sup>4</sup> Las redes que forman parte de este Grupo Consultivo son: Asociación Nacional de ONG (ANONG), Comisión Nacional de Seguimiento (CNS Mujeres), Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas (Anmype); Red de ONG Ambientalistas; Organizaciones Mundo Afro, Comité de los Derechos del Niño; Plataforma Interamericana de DDHH (PIDDDHH) y la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica.

Con los datos cuantitativos recogidos, a través de las herramientas reseñadas, se otorga una puntuación a los indicadores, que luego se promedia para las subdimensiones hasta llegar a un único promedio para toda la dimensión. La información relevada en las consultas presenciales y los estudios de caso complementa cualitativamente donde se haya detectado vacío o información insuficiente.

### **3. LIMITACIONES DEL ESTUDIO DEL ISC**

Una de las grandes fortalezas de esta herramienta es que evalúa la sociedad civil en su conjunto en un determinado momento. A nivel nacional este estudio aumenta el conocimiento y la comprensión de la sociedad civil en el país, a través de la identificación de las fortalezas e impacto de la sociedad civil, así como de sus debilidades. Provee de herramientas que podrán ser adoptadas por las OSC y que podrán ser usadas en el diseño de políticas públicas relacionadas con la participación civil y la gobernabilidad. Otro de los objetivos de este ejercicio es “empoderar” a los sectores relacionados con la sociedad civil promoviendo y fortaleciendo el diálogo, las alianzas y las redes entre diversos sectores. La capacidad de las organizaciones de la sociedad civil se verá fortalecida a través de una apropiación de esta iniciativa de acción-investigación.

A diferencia de otros índices no otorga una puntuación general que permita armar un ranking de países, sino que su comparabilidad reside en poder contrastar los resultados de las dimensiones entre los países y aprender unos de otros. Es importante tener en cuenta que el ISC provee una evaluación de la sociedad civil en forma integral y no está diseñado para mapear exhaustivamente los actores dentro de la sociedad civil, ni para analizar las particularidades que pueden tener las distintas categorías de organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, el ISC examina relaciones de poder dentro de la sociedad civil y con otros sectores, al igual que identifica a actores clave.

Los productos principales del ISC son el informe analítico de país y el *Policy Brief* o resumen para la acción y políticas. Este informe analítico, como se podrá ver en los siguientes capítulos, resume el proceso de implementación del ISC y sintetiza los hallazgos de forma analítica, el segundo se centra en definir una agenda para la acción y recomendaciones políticas para rectificar las debilidades y promover las fortalezas que se hayan detectado.

Este informe presenta en primer lugar un breve panorama de la sociedad civil en Uruguay, un análisis pormenorizado de las dimensiones analizadas, se identifican las principales fortalezas y debilidades y se presentan finalmente algunas líneas de acción a seguir.

## **II. LA SOCIEDAD CIVIL EN URUGUAY**

### **1. CONCEPTO DE SOCIEDAD CIVIL**

La definición de la sociedad civil no es ni ha sido una tarea sencilla, dada su propia complejidad. Es así que se encuentran diversos enfoques para su análisis, que se han traducido en diversidad de denominaciones para el sector y las organizaciones que la componen. Tercer Sector, sector sin fines de lucro, sector voluntario, organizaciones no gubernamentales, sector social, organizaciones de la sociedad civil, son términos que se han utilizado en distintas épocas, muchas veces en forma indistinta.

Estos conceptos tienen un denominador común, y es que se sitúan en una esfera distinta a los ámbitos estatal y del mercado. Más allá de esto como expresa Rofman (2007), las conceptualizaciones o definiciones se pueden basar en consideraciones de orden axiológico o normativo, en relación a los valores que postula; o por categorizaciones de tipo sociológico, que se centran en las características institucionales o estilos organizativos. Ambos enfoques tienen a una *“visión idealizada del ámbito de la sociedad civil, que imagina un universo organizativo comprometido de manera uniforme con los valores de igualdad y democracia, y nítidamente diferenciado de la lógica competitiva y deshumanizante del mercado, así como del carácter burocratizante y autoritario del poder estatal.”* (Rofman, 2007: 404)

La definición de sociedad civil manejada por el ISC, trasciende totalmente las dificultades planteadas, es una definición amplia y abarcativa, donde no se parte de la exclusión o de una negación: **La arena o escenario, fuera de la familia, el Estado y el mercado, que se crea mediante acciones individuales y colectivas, y por organizaciones e instituciones para hacer avanzar intereses comunes.**

El ISC concibe a la sociedad civil como un espacio o un escenario donde interactúan valores sociales e intereses diversos. Es una esfera de la sociedad donde las *“personas se unen para debatir, discutir, asociarse y para buscar influir a la sociedad en su conjunto”*. Esta es una conceptualización de tipo político, en lugar de hacerlo en términos economicistas o normativos. La definición reconoce además la dificultad de establecer límites precisos con las demás esferas de la sociedad (el gobierno, el mercado y la familia) y admite que los límites de estas esferas son *“nebulosos”* o difusos según las distintas situaciones que se presenten (CIVICUS, 2008)

En el año 1988 un estudio pionero realizado en Uruguay, daba cuenta de las características dinámicas del sector y de su difícil aprehensión. *“La incursión teórica dentro del universo de formas asociativas que se crean y recrean permanentemente en la sociedad civil, teniendo en cuenta su multiplicidad de formas y sectores de implantación, su juventud y desarrollo dinámico, se enfrenta en nuestro país a dificultades y limitaciones de diferente naturaleza: carencia de estudios previos y ausencia de relevamientos sistematizados”*. (Barreiro y Cruz, 1988:11)

Si bien ha habido también una tendencia en la región a identificar a la sociedad civil con las organizaciones no gubernamentales (ONG), en Uruguay, según se pudo comprobar con la implementación del ISC entre 2004 y 2005, *“la tendencia a superar ese concepto relativamente limitado parece haberse instalado junto con la aceptación de que la sociedad civil es amplia y diversa y trasciende a las ONG para incluir, especialmente en los últimos años, nuevos y variados actores”*. (ICD, 2006:23).

De acuerdo con esto a la sociedad no se la puede asimilar con un grupo particular con intereses particulares (Midaglia et.al, 2009), sino que implica una red de relaciones e identidades de tipo colectivo que se redefinen según los distintos períodos sociales y políticos. Este amplio escenario reviste dificultades a la hora de su análisis, por lo que se hace necesario identificar o categorizar organizaciones que cumplen con rasgos comunes.

## **2. HISTORIA DE LA SOCIEDAD CIVIL**

Aunque el origen de las primeras OSC en el país se puede remontar a los inicios de la nación, como por ejemplo con las organizaciones de beneficencia, organizaciones de la Iglesia o

comisiones de apoyo a hospitales, es en las primeras décadas del siglo XX que se registran las primeras cooperativas y sindicatos que vinieron de la mano de la modernización e incipiente industrialización. Las ONG son una expresión más reciente de la historia uruguaya, remontándose a mediados del 1900, pero su consolidación como fenómeno social consistente se ubica en el primer tramo de la década de los 80. Al igual que en muchos países de América Latina, Uruguay transitó durante las décadas del sesenta y setenta por un período de autoritarismo político y de instauración de un régimen militar, que implicó severa privación de las libertades humanas y exclusión social de sectores amplios de la población. Durante este período se proscribieron y se prohibieron las formas tradicionales de asociación, los partidos políticos, los gremios y los sindicatos. Esto trajo como consecuencia, que otros actores individuales y colectivos comenzaran a actuar en el campo político. En la transición a la democracia, nuevos actores jugaron un papel y tuvieron una incidencia fundamental en el proceso de reconstrucción de la democracia.

Entre 1984 y 1987, las ONG tuvieron un crecimiento explosivo, junto con organizaciones de base que trabajaron para satisfacer las necesidades básicas y demandas de la población, así como también de un vasto movimiento cultural de carácter antiautoritario y opositor. (Barreiro y Cruz, 1991). *“Desde sus particulares ámbitos de acción, las ONG apostaron a fortalecimiento de los niveles de organización en la base de la sociedad como forma de canalizar las demandas de los sectores más afectados por las políticas públicas, al establecimiento de una nueva agenda de problemas y prioridades para el desarrollo social y a la defensa y promoción de las libertades y derechos conculcados durante el período autoritario”*. (Barreiro y Cruz, 1991:22)

Pero la consolidación de la democracia no implicó un debilitamiento de las OSC, sino que por el contrario éstas continuando creciendo y proliferando en variados ámbitos de acción, pero debieron a la vez que debieron ir readecuando sus propuestas, y pasar de ser antidictatoriales a ser “no gubernamentales” como se las identificaba más ampliamente.

Luego de 25 años de recuperada la democracia en Uruguay, las organizaciones de la sociedad civil han ido mutando acompañándose a la realidad y a las diversas coyunturas. Los perfiles de las organizaciones, sus áreas de trabajo, el abordaje de los temas, sus relaciones y su impacto han cambiado notoriamente. Es un universo creciente y de gran dinamismo, que se caracteriza por su diversidad. Si bien en Uruguay no se cuenta con datos cuantitativos que puedan ilustrar la dimensión de todo el sector de la sociedad civil, estudios parciales dan cuenta de un crecimiento sostenido en las últimas décadas.

Las organizaciones de la sociedad han readecuado su relaciones y buscado nuevos mecanismos de supervivencia. La cooperación internacional, actor clave durante el período post-dictadura, se ha retirado casi totalmente del país, y gran parte de las OSC, especialmente aquellas que actúan en el campo social o educativo, lo hacen en acuerdo con el gobierno, cuestión que era impensable hace 20 años. Como expresa Midaglia (2009) *“no hay lugar a duda que en el presente, pese a la heterogeneidad constitutiva de este universo, tienen un lugar garantizado en materia de defensa de derechos de ciudadanía, incluyendo en alguna medida la provisión de servicios sociales de forma autónoma y/o en convenio con la esfera pública.”*

Por otra parte, en las últimas décadas desde el gobierno se comenzaron a instaurar nuevos espacios de relacionamiento y participación al que las OSC son convocadas. El último gobierno, que asumiera en el 2005, tuvo como rasgo distintivo el objetivo de promover la

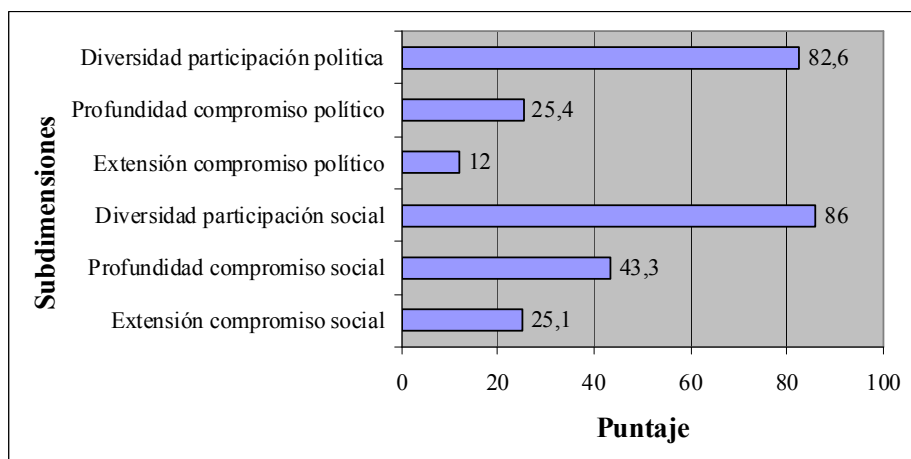
participación social. Durante los últimos cinco años se reactivaron o abrieron nuevos y diversos canales de participación, que si bien es visto con buenos ojos desde la sociedad civil, no deja de presentar dificultades, como se vislumbra en algunos de los estudios realizados en el marco del ISC.

### III. ANÁLISIS DE LA SOCIEDAD CIVIL

En esta sección se detallan los datos y las puntuaciones de las distintas dimensiones que componen el ISC. Este análisis presenta un panorama de la sociedad civil de acuerdo a los datos recabados en el período comprendido entre marzo y diciembre de 2009. Las cinco dimensiones que se analizan son: Compromiso cívico, Nivel de organización, Práctica de valores, Percepción de impacto y Ambiente externo, a partir de los cuales se conforma el Diamante de la Sociedad Civil en Uruguay. Para cada una de estas dimensiones se presenta una sinopsis de las puntuaciones de las subdimensiones, con una escala del 0 al 100, y un análisis de los datos cuantitativos recabados para cada uno de los indicadores que es complementado por la información recogida en los estudios de caso y en los talleres realizados.

#### 1. COMPROMISO CÍVICO

La dimensión Compromiso cívico procura analizar y describir la sociedad civil en lo que refiere a la extensión, profundidad y diversidad del compromiso social y político. Para el caso de Uruguay esta dimensión tiene un desarrollo relativamente bajo, habiendo alcanzado un total de 45,7 puntos. Los datos de esta dimensión se obtienen de la encuesta de población y estudios de caso.



**FIGURA III.1.1 Puntuación subdimensiones de Compromiso cívico**

Del análisis de los resultados de las distintas subdimensiones (Figura III.1.1), se encuentra que los niveles de compromiso social son levemente mayores que el compromiso de tipo político. Por otra parte es muy destacable la diversidad en la participación, en lo que respecta a minorías étnicas y raciales, mujeres, sectores socioeconómicos más bajos y zonas geográficas más alejadas, que alcanza niveles muy altos tanto en lo social como en lo político.

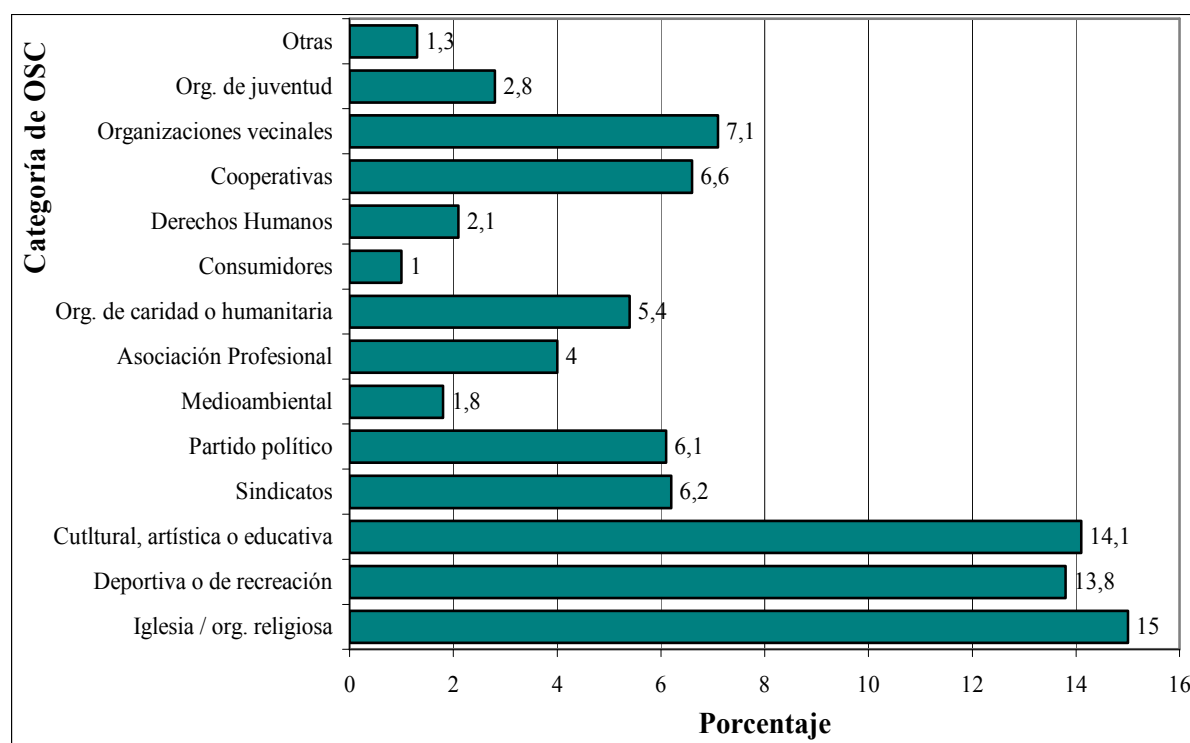
## 1.1 La extensión del compromiso social

Esta subdimensión analiza el porcentaje de personas que están activamente comprometidas en actividades de base social. Se estudia el porcentaje de personas que son miembros de organizaciones sociales, que realizan actividades voluntarias en organizaciones sociales, así como también el porcentaje de personas que se compromete varias o algunas veces al año en actividades sociales con otras personas por ejemplo en clubes deportivos u organizaciones de voluntariado y de servicio. Los datos se obtienen de la encuesta de población.

**CUADRO III.1.1: Indicadores sobre extensión de compromiso social**

| Referencia | Indicador                       | Puntaje |
|------------|---------------------------------|---------|
| 1.1.1      | Membresía social (1)            | 35,4    |
| 1.1.2      | Voluntariado social (1)         | 13,1    |
| 1.1.3      | Compromiso con la comunidad (1) | 26,8    |

El 35,4% de los encuestados por el ISC es miembro activo de alguna organización social<sup>5</sup>. Este porcentaje llega casi a la mitad de la población encuestada (47%) si se analiza la membresía activa en organizaciones de la sociedad civil en general, sin discriminar entre sociales o políticas. Las que tienen una afiliación mayor son las religiosas, culturales o educativas y las deportivas o recreativas (Figura III.1.2). Como se verá en el punto 1.4 la membresía en organizaciones políticas es bastante menor.



**FIGURA III.1.2 Membresía activa en OSC**

En lo que respecta a la participación de las personas en acciones de voluntariado social se encuentra que un 13,1% realiza actividades de este tipo en al menos una organización. En

<sup>5</sup> Se incluyen para este análisis las iglesias y organizaciones religiosas, las organizaciones deportivas, culturales y recreativas, educativas o de servicio social y las organizaciones humanitarias y de caridad.

este caso si se toma la totalidad de las organizaciones de la sociedad civil, el 16,9% realiza trabajo voluntario, siendo en las organizaciones culturales, artísticas y educativas en las que la participación es mayor, seguidas por las iglesias y organizaciones religiosas y las organizaciones vecinales en tercer lugar.

En forma complementaria, se realizó en el marco del ISC un estudio de caso en esta dimensión que procuró profundizar más en el voluntariado,<sup>6</sup> con el objetivo de identificar posibles estrategias de fortalecimiento de la participación social y política desde esta actividad. Según este estudio si se incluye el tramo etáreo de los 14 a los 17 años, el porcentaje de voluntarios asciende el 19,9%, a lo que se suma que el 43% de la población realiza o ha realizado actividades voluntarias en algún momento de su vida. Las cifras muestran además un crecimiento del voluntariado, comparado con otros datos de la última década: *“Desde 1998, el voluntariado habría pasado de convocar activamente a un 7% de la población a un 20%. El crecimiento del voluntariado puede deberse a distintos factores, que en distinta medida coadyuvan al logro de este cambio en la última década. La crisis económica, la mayor difusión de información sobre el tema y un crecimiento de las oportunidades donde realizar trabajo voluntario de forma organizada, pueden mencionarse como potenciales factores”*.

Algunas de las pistas que se encuentran para el fortalecimiento del voluntariado y la participación son por ejemplo que casi el 80% fue motivado a participar por familiares, amigos, vecinos, colegas de trabajo o estudio, integrantes de organizaciones y el 21,5% decidió involucrarse por iniciativa propia. Entre las personas que nunca realizaron trabajo voluntario las razones que se aluden son, entre otras, falta de tiempo o falta de motivación.

Por último, en relación a los indicadores de esta subdimensión, se debe señalar que apenas un poco más de la cuarta parte de la población (26,8%) se compromete varias veces al año actividades sociales con otras personas en clubes deportivos u organizaciones de voluntariado o servicio.

## 1.2 Profundidad del compromiso social

¿Cuán significativa es la participación en actividades sociales y de OSC y cuán frecuente o extensivamente las personas se comprometen en actividades de la sociedad civil de carácter social?

**CUADRO III.1.2: Indicadores sobre profundidad del compromiso social**

| Referencia | Indicador                       | Puntaje |
|------------|---------------------------------|---------|
| 1.2.1      | Membresía social (2)            | 31      |
| 1.2.2      | Voluntariado social (2)         | 19      |
| 1.2.3      | Compromiso con la comunidad (2) | 80      |

El 31% de los que son miembros activos de organizaciones sociales<sup>7</sup> lo es en más de una y el 19% de los voluntarios desarrolla tareas en más de una organización. Es interesante destacar que entre las personas que participan en acciones sociales con otras personas en clubes

<sup>6</sup> “Dimensiones y potencialidades del voluntariado en Uruguay”, disponible en Anexo 3

<sup>7</sup> Se incluyen para este análisis las iglesias y organizaciones religiosas, las organizaciones deportivas, culturales y recreativas, educativas o de servicio social y las organizaciones humanitarias y de caridad

eportivos u organizaciones de voluntariado o servicio, el 80% se compromete al menos una vez al mes.

En forma complementaria, el estudio de caso sobre voluntariado<sup>8</sup> establece que “*Las personas que desarrollan actividades voluntarias lo hacen más de una vez por semana y mayoritariamente dedican a estas actividades entre una hora y 20 horas al mes, para un total de más de 7000 horas mensuales en toda la población encuestada*”. Tanto hombres como mujeres dedican una similar cantidad de horas mensuales a tareas voluntarias, pero las personas que se auto identifican como de clase baja dedican más horas mensuales a actividades voluntarias que aquellas que se identifican como de clase alta.

### CUADRO III.1.3 Dedicación mensual a actividades voluntarias según autoidentificación socioeconómica

| Horas dedicadas al mes | Clase alta | Clase media | Clase baja |
|------------------------|------------|-------------|------------|
| 1 a 20 horas           | 77,1%      | 58,7%       | 28,6%      |
| 21 a 40 horas          | 22,9%      | 16,8%       | 22,6%      |
| Más de 40 horas        | 0%         | 24,5%       | 48,9%      |

Fuente: Dimensiones y alcances del voluntariado en Uruguay. Estudio de caso ISC, 2009

En las consultas presenciales con representantes de la sociedad civil en las distintas zonas del país se subrayó la dedicación y el compromiso social de las personas que participan activamente en organizaciones y grupos en forma voluntaria, así como también la diversidad de categorías de organizaciones en las que se participa, pero en contrapartida se plantea como debilidad que “*siempre son las mismas personas las que participan*”, lo que hace que los esfuerzos se debiliten y la eficiencia de las acciones se ponga en juego.<sup>9</sup>

### 1.3 La diversidad dentro del compromiso social

En esta subdimensión se indaga cuán diversa y representativa es la sociedad civil, para lo cual se analiza el porcentaje de miembros de organizaciones que pertenecen a los grupos étnicos minoritarios, a los niveles socioeconómicos más bajos y en qué medida participan las mujeres o las personas que viven en las zonas más remotas del país.

#### CUADRO III.1.4: Indicadores sobre diversidad del compromiso social

| Referencia | Indicador                        | Puntaje |
|------------|----------------------------------|---------|
| 1.3.1      | Diversidad del compromiso social | 86,8    |

Se encuentra aquí uno de los resultados más destacables de esta dimensión, ya que la diversidad de la representación, según las distintas variables analizadas es muy alta. No se detectan sectores que estén marginados de los ámbitos de participación.

### 1.4 Extensión del compromiso político

#### CUADRO III.1.5: Indicadores sobre extensión del compromiso político

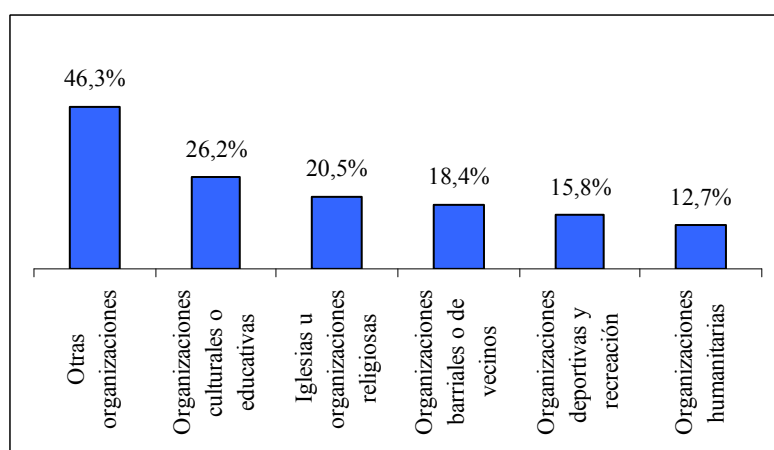
| Referencia | Indicador              | Puntaje |
|------------|------------------------|---------|
| 1.4.1      | Membresía política (1) | 14,8    |

<sup>8</sup> “Dimensiones y potencialidades del voluntariado en Uruguay” disponible en Anexo 3

<sup>9</sup> Relatoría de las Consultas Regionales disponible en Anexo 8

|       |                           |     |
|-------|---------------------------|-----|
| 1.4.2 | Voluntariado político (1) | 4,4 |
| 1.4.3 | Activismo individual (1)  | 17  |

Al analizar el compromiso de las personas en OSC de naturaleza política<sup>10</sup>, se encuentra que apenas un 14,8% de la población es miembro activo de este tipo de organizaciones y un 4.4% ejerce el voluntariado. Como se pudo ver en la Figura III.1.2 las organizaciones políticas son las que tienen menor afiliación y también las que tienen menos voluntarios. Son las organizaciones sociales las que más personas convocan.



**FIGURA III.1.3 Las organizaciones donde las personas voluntarias realizan actividades**

Fuente: Dimensiones y alcances del voluntariado en Uruguay. Estudio de caso ISC, 2009

En la Figura III.1.3 el 46,3% representado por otras organizaciones incluye a las organizaciones políticas como los partidos políticos (8,2%), organizaciones juveniles (6,6%), asociaciones profesionales (5,5%), sindicatos (5,4%), organizaciones ambientalistas (2,6%), organizaciones de Derechos Humanos (1,9%), organizaciones de defensa de los consumidores (1,1%) y otras (9,9%).

Al indagar sobre la participación individual de las personas en actividades de tipo político, como por ejemplo firmar una petición, participar en boicots o en demostraciones pacíficas, el porcentaje también es bajo, donde apenas el 17% de las personas encuestadas ha llevado adelante alguna de estas acciones en los últimos cinco años. De éstos la mayor parte ha firmado una petición y en menor medida participado en demostraciones pacíficas.

## 1.5 Profundidad del compromiso político

**CUADRO III.1.6: Indicadores sobre profundidad del compromiso político**

| Referencia | Indicador                 | Puntaje |
|------------|---------------------------|---------|
| 1.5.1      | Membresía política (2)    | 27,7    |
| 1.5.2      | Voluntariado político (2) | 22,4    |
| 1.5.3      | Activismo individual (2)  | 26,2    |

Como se analiza en la subdimensión anterior la extensión del compromiso político es relativamente baja. Al analizar cuán significativa es esa participación, es decir cuán frecuente

<sup>10</sup> Se incluyen en el análisis sindicatos, partidos políticos, organizaciones medioambientales, asociaciones profesionales y organizaciones de derechos humanos

o profundo es ese compromiso, se encuentra que entre los que son miembros de OSC de naturaleza política, sólo el 27% participa en más de una organización. En lo que respecta al trabajo voluntario el porcentaje de las personas que participan en más de una organización es todavía menor. En relación a los que han desarrollado algún tipo de activismo individual en los últimos cinco años, una cuarta parte manifiesta haber sido “muy activo”.

## 1.6 Diversidad del compromiso político

La diversidad y representación de las minorías y sectores más excluidos en las acciones políticas, es alta, aunque levemente menor que en el caso del compromiso social. Nuevamente hay que destacar que todos los sectores -sectores socio económicos bajos, mujeres, minorías étnicas y personas situadas en las zonas más alejadas de los centros de poder del país- participan en los distintos espacios políticos.

**CUADRO III.1.7: Indicadores sobre diversidad del compromiso político**

| Referencia | Indicador                          | Puntaje |
|------------|------------------------------------|---------|
| 1.6.1      | Diversidad del compromiso político | 82,6    |

## Conclusión

Las dimensión Compromiso cívico es la segunda dimensión con menor puntaje del ISC, en la cual se destaca como fortaleza la diversidad en la participación –en lo que respecta a la participación de las mujeres, personas de diferentes etnias, de áreas más alejadas o de niveles socioeconómicos más bajos- tanto en organizaciones de naturaleza social como política.

Como segunda conclusión importante de esta dimensión se encuentra un bajo nivel de participación o compromiso cívico, levemente mayor en lo social que en lo político, tanto en lo que respecta a membresía o afiliación en las organizaciones como en las actividades voluntarias. Los representantes de la sociedad civil destacan y valoran la participación de las personas en la sociedad civil, pero como contrapartida plantean cierta crisis de participación, donde “son siempre los mismos que participan” lo que hace que los esfuerzos se debiliten y jueguen en contra de la eficiencia de las acciones. Sin embargo, los estudios muestran un crecimiento constante del voluntariado en las últimas décadas, concluyendo además que la familia y los lazos de amistad inciden en la promoción y ampliación de la participación y el voluntariado.

En tercer lugar, el activismo político individual de los ciudadanos para hacer valer derechos o por ciertas causas también es bajo. El bajo compromiso político en Uruguay, podría tener sus raíces en una sociedad estadocéntrica y partidocrática, donde la política está muy institucionalizada y formalizada desde los partidos políticos, lo que hace que no se asuman compromisos individuales en cuestiones políticas<sup>11</sup>. Las personas participan muy activamente a través de los mecanismos institucionalizados como las elecciones y los plebiscitos, pero en mucha menor medida en acciones no institucionalizadas a título individual.

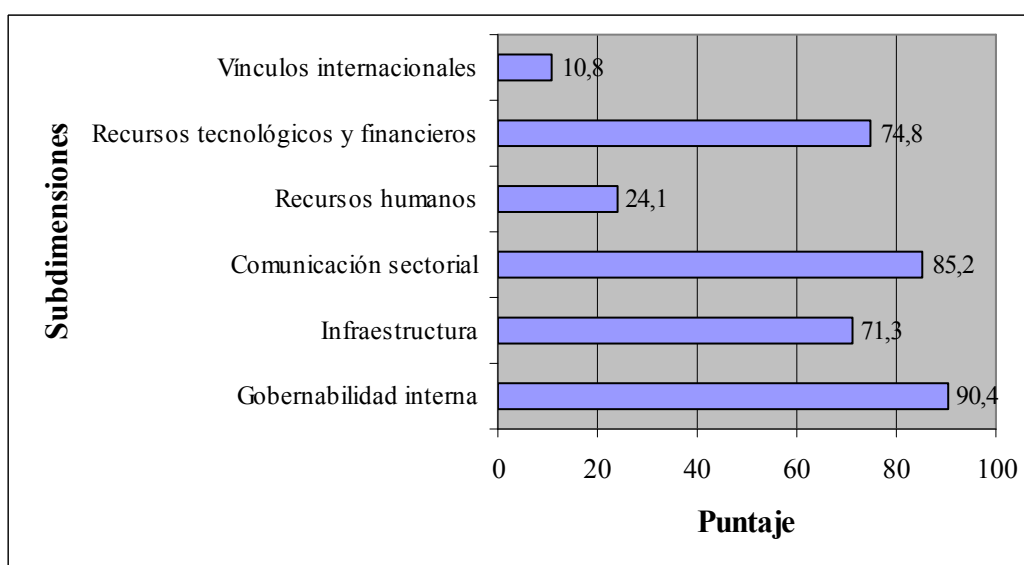
Como dato adicional a lo que se analiza en el ISC, es interesante incluir aquí la información que brinda el Latinobarómetro 2005 sobre las donaciones que realizan las personas a

<sup>11</sup> Este se constata en el estudio de caso realizado en la dimensión ambiente “La relación Estado- sociedad civil: los ámbitos de participación”, disponible en Anexo 5

organizaciones de la sociedad civil, tomando en cuenta que esta encuesta utiliza las mismas categorías de organizaciones que el ISC. En este caso también se encuentran bajos niveles de compromiso, en tanto apenas un 13,9% realiza donaciones a algún tipo de organización de la sociedad civil, no habiendo diferencias notorias entre las sociales o políticas. (Corporación Latinobarómetro, 2005)

## 2. NIVEL DE ORGANIZACIÓN

Esta dimensión describe y analiza el nivel general de organización dentro de la sociedad civil y se ocupa de las relaciones entre los actores dentro de la sociedad civil, sus desarrollos y complejidades. Se compone de subdimensiones e indicadores que miran la infraestructura de la sociedad civil, su estabilidad, así como su capacidad de acción colectiva. El Nivel de organización tiene un puntaje de 59,4 puntos y junto con Impacto percibido, son las dimensiones más fuertes. Los datos de esta dimensión se obtienen de la encuesta a organizaciones y los estudios de caso.



**FIGURA III.2.1 Puntuación subdimensiones Nivel de organización**

A partir de una mirada a los puntajes de las subdimensiones se distingue como grandes fortalezas la gobernabilidad interna de las OSC, y la comunicación entre pares. Como debilidad más notoria aparece la vinculación de las OSC nacionales con las OSC internacionales. Por otra parte, si bien los recursos tecnológicos y financieros serían los adecuados, los recursos humanos son un área débil.

### 2.1 Gobernanza interna

Esta subdimensión indaga sobre la organización interna y gobernanza de las OSC. En el caso de Uruguay el nivel de formalización de las organizaciones es muy alto, los datos arrojan que un 90,4% de las OSC consultadas cuenta con una Junta Directiva o Comité Coordinador. Los altos niveles de formalización de las organizaciones son destacados como una fortaleza en todas las regiones del país, aunque se señala que los trámites para la gestión de la personería jurídica pueden resultar dificultosos y llevan demasiado tiempo.

### CUADRO III.2.1: Indicadores sobre gobernanza interna

| Referencia | Indicador | Puntaje |
|------------|-----------|---------|
| 2.1.1      | Dirección | 90,4    |

Si bien tener una Junta o Comisión Directiva es exigido por ley para las organizaciones que obtienen personería jurídica, es importante agregar que éstas son activas y no meras formalidades, ya que más de un 70% de las OSC manifiesta que las decisiones claves de la institución las toma su Comisión o Junta Directiva electa o designada y esas comisiones se reúnen periódicamente, siendo la media de 15 reuniones al año.

## 2.2 Infraestructura de apoyo

Esta subdimensión informa sobre la existencia de organizaciones de segundo grado, federaciones de organizaciones u organizaciones similares. El 71,3% de las organizaciones manifiesta formar parte de una red o asociación de segundo grado, que reciben diversas denominaciones: red, comité, asociación, federación, confederación, foro, plataforma, articulación, comisión, consejo, colectivo, coordinadora, plenario o mesa de coordinación.

### CUADRO III.2.2: Indicadores sobre infraestructura

| Referencia | Indicador              | Puntaje |
|------------|------------------------|---------|
| 2.2.1      | Organizaciones soporte | 71,30   |

Las OSC encuestadas mencionan más de 90 tipos diferentes de redes y las que más menciones reciben son: la Asociación Nacional de ONG (ANONG); la Confederación Uruguay de Cooperativas; coordinadoras de apoyo vecinal; la red de los SOCAT (Servicios de Orientación Ciudadana en el Territorio); el PIT-CNT (Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores), la Red de Educación Ambiental y Comisión Nacional de Seguimiento (CNS Mujeres).

En forma adicional en los talleres regionales se manifestó que el trabajo en red, que ha tenido un crecimiento importante en los últimos años, permite a las organizaciones tener un intercambio más fluido y potenciar el impacto de sus acciones, pero se ve como necesario realizar una evaluación de estas redes con el objetivo de establecer si son efectivas y “reales” o son simples estructuras carentes de contenido.

Con este objetivo se realizó en el marco del ISC, un estudio de caso sobre redes y articulaciones,<sup>12</sup> con el objetivo de poder realizar una evaluación al respecto y a partir del cual se pudo comprobar que las redes o articulaciones a medida que avanzan en la madurez de los acuerdos que las unen y en el carácter estratégico y de largo aliento de sus objetivos, tienden a formalizar su funcionamiento. Por otra parte, se menciona una crisis de participación en las redes, que no escapa a la crisis general de participación de la sociedad uruguaya, como se pudo ver en la dimensión Compromiso cívico (ver 1.1 y 1.4). Pero además de los problemas de participación, las redes plantean dificultades para enfrentar su labor diaria y desarrollar acciones estratégicas por falta de recursos humanos, económicos y de tiempo. Sin embargo continúan siendo un ámbito que se valora *“el reconocimiento de la sociedad civil y sus organizaciones como actores por derecho propio, la incidencia en políticas públicas, y el fortalecimiento de las propias organizaciones, son tres factores que se*

---

<sup>12</sup> “Redes y articulaciones de la sociedad civil: su valor y su poder”, disponible en Anexo 6.

visualizan como el valor que agregan las redes al trabajo individual de las propias organizaciones”.

Las organizaciones del interior del país han conformado diversidad de redes locales pero tiene muy poca presencia en las redes de carácter nacional, que en su gran mayoría continúan teniendo su mayor cantidad de socios principalmente en la capital.

## 2.3 Comunicación sectorial

Una importante determinante de la fortaleza de la sociedad civil es la medida en que los diversos actores se comunican y cooperan unos con otros. Esta subdimensión explora ejemplos de actividades de red, intercambio de información y construcción de alianzas para evaluar la extensión de los vínculos y relaciones productivas entre los actores de la sociedad civil.

**CUADRO III.2.3: Indicadores sobre comunicación sectorial**

| Referencia | Indicador                    | Puntaje |
|------------|------------------------------|---------|
| 2.3.1      | Comunicación entre pares (1) | 82,8    |
| 2.3.2      | Comunicación entre pares (2) | 87,7    |

Al consultar a las organizaciones si han mantenido reuniones de trabajo con otras OSC o han intercambiado información en un período limitado a los dos últimos tres meses, el porcentaje para ambas preguntas es muy alto, superando el 80% en los dos casos. La media de organizaciones con las que se tuvieron intercambios y reuniones es entre 8 y 10 organizaciones.

A pesar de que habría una buena comunicación entre las organizaciones, en todas las regiones del país emerge como debilidad la comunicación interna y externa, en lo que refiere a falta de capacidades institucionales para el desarrollo de una buena comunicación. Se destaca en el interior que la comunicación con los medios locales es fluida y cuentan con un buen interlocutor, a diferencia de los que sucede con los medios de comunicación nacionales con sede en la capital.

En el relacionamiento con otras organizaciones, se detectan también en las consultas regionales, una tensión entre las organizaciones de la capital y las del interior, que se sienten relegadas a un segundo plano en la adjudicación de los financiamientos, así como en el saber que han acumulado en su territorio y se cooptadas por OSC de la capital.

## 2.4 Recursos humanos

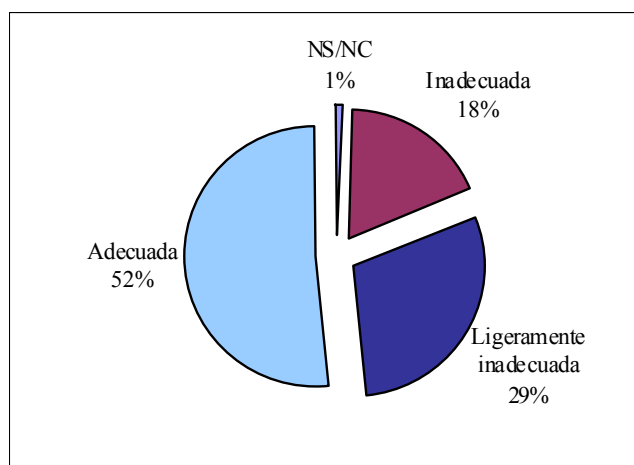
**CUADRO III.2.4: Indicadores sobre recursos humanos**

| Referencia | Indicador                               | Puntaje |
|------------|---|---------|
| 2.4.1      | Sustentabilidad de los recursos humanos | 24,1    |

Para analizar la sustentabilidad de los recursos humanos de una organización se valora la relación entre el personal rentado y el voluntario. Se considera que esos recursos son sustentables cuando los voluntarios comprenden menos del 25% del promedio de la base de personal rentado. En este caso apenas una cuarta parte de las organizaciones encuestadas cuenta con una base sustentable de recursos humanos para cumplir con sus objetivos.

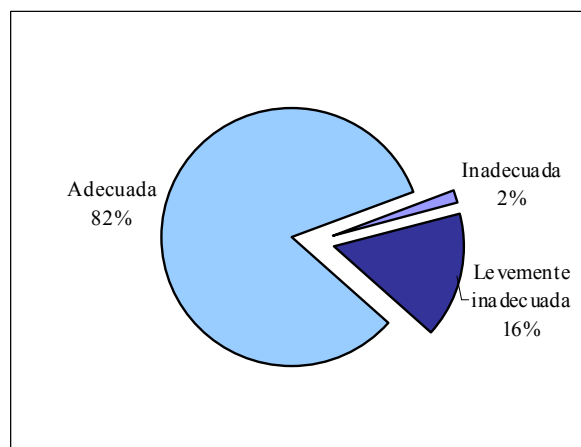
Más allá de la sustentabilidad en términos de la relación entre el personal rentado y voluntario, se indagó también sobre la adecuación del personal en cantidad y calidad. Se encontró así que más de la mitad considera que la cantidad de personal con el que cuenta es

adecuado (Figura III.2.2) y un porcentaje que supera el 80% estima que su nivel de experiencia para la labor es el adecuado. (Figura III.2.3)



**FIGURA III.2.2 Adecuación de la cantidad de recursos humanos**

**FIGURA III.2.3 Nivel de experiencia de los recursos humanos**



Sin embargo, la falta de recursos humanos capacitados para trabajar en este tipo de organizaciones es un aspecto compartido y resaltado en el interior del país. Surge como necesidad imperante la capacitación específica de los cuadros medios y directivos de las OSC.

El número de trabajadores voluntarios y rentados dentro de las organizaciones es alto también, en alrededor de 100 organizaciones, trabajan en forma rentada 2.194 personas y 7.293 voluntarios y voluntarias (en promedio 66 por organización), Por otra parte, las OSC parece ser además ámbito dominado por las mujeres. Éstas son más entre la masa de trabajadores y en promedio su número en las comisiones directivas es también levemente mayor que el de los hombres.

## 2.5 Recursos financieros y tecnológicos

¿Cuál es el nivel de recursos financieros y tecnológicos disponibles para la sociedad civil? ¿Juzgan los involucrados este nivel de recursos como adecuado? Estas son algunas de las preguntas que se procura responder en esta subdimensión.

**CUADRO III.2.5: Indicadores sobre recursos tecnológicos y financieros**

| Referencia | Indicador                  | Puntaje |
|------------|----------------------------|---------|
| 2.5.1      | Sustentabilidad financiera | 65,2    |
| 2.5.2      | Recursos tecnológicos      | 84,5    |

Al analizar las respuestas sobre la situación de los ingresos año a año, así como también el nivel de gastos, el 65,2% de las organizaciones presenta estabilidad financiera. Las organizaciones del interior son la que se sienten menos sustentables y menos estables según lo manifestaron en las consultas.

| Origen de los fondos    | Porcentaje de OSC |
|-------------------------|-------------------|
| Gobierno                | 35,4%             |
| Fondos de empresas      | 15%               |
| Donantes extranjeros    | 38,1%             |
| Donaciones individuales | 31,9%             |
| Cuotas de afiliación    | 43,4%             |
| Venta de servicios      | 23,9%             |
| Otros                   | 22,1%             |

Al analizar de donde provienen los recursos financieros, se encuentra que la mayoría cuenta con las cuotas de afiliación, seguido de los fondos gubernamentales, donantes extranjeros y donaciones individuales, y en menor medida por venta de servicios, con una presencia muy marginal del apoyo de las empresas. (Cuadro III.2.6)

### CUADRO III.2.6 Fuentes de recursos financieros de las OSC

Entre las organizaciones que cuentan con cuotas de sus socios, para un 36,7% esas cuotas representan entre el 80% y 100 % de su presupuesto. Entre las que reciben fondos gubernamentales, para más de la mitad (52,5%) esos fondos son entre el 80% y 100% del total de ingresos de la institución.

| Origen                  | Porcentaje en el ingreso total de la organización |             |             |             |              |
|-------------------------|---|-------------|-------------|-------------|--------------|
|                         | entre 0 y 19%                                     | De 20 a 39% | De 40 a 59% | De 60 a 79% | De 80 a 100% |
| Gobierno                | 17,5%   | 9,5%        | 15%         | 5           | 52,5%        |
| Fondos de empresas      | 35,3%   | 29,4%       | 17,6%       | 5,9         | 11,8%        |
| Donantes extranjeros    | 37,2%   | 11,6%       | 9,3%        | 9,3         | 32,6%        |
| Donaciones individuales | 50%   | 13,9%       | 11,1%       | 2,8         | 22,2%        |
| Cuotas de afiliación    | 32,7%   | 8,2%        | 20,4%       | 2           | 36,7%        |
| Venta de servicios      | 25,9%   | 40,7%       | 11,1%       | 7,4%        | 14,8%        |

### CUADRO III.2.7 Porcentaje de las fuentes en los ingresos totales de la OSC

Los recursos tecnológicos y el uso de las tecnologías de comunicación está muy extendido, 8 de cada 10 manifiesta tener acceso regular recursos básicos como teléfono, fax, computadora y acceso a Internet. En forma adicional, el 56,9% considera que esos recursos son adecuados para sus actividades y apenas un 18,1% que no lo son.

## 2.6 Vínculos internacionales

### CUADRO III.2.8: Indicadores sobre vínculos internacionales

| Referencia | Indicador                | Puntaje |
|------------|--------------------------|---------|
| 2.6.1      | Vínculos internacionales | 10,9    |

El porcentaje de organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGIs) presentes en el país en relación al número total de número total de ONGIs conocidas es apenas del 10,8%<sup>13</sup>. El relacionamiento de las OSC de carácter nacional con la comunidad de ONG internacional es limitado.

## Conclusión

El Nivel de organización es una de las dimensiones más fuertes de la sociedad civil en Uruguay. Existe un alto nivel de formalización, con una mayoría de organizaciones que

<sup>13</sup> ICD y CIVICUS: Alianza Mundial para la Participación Ciudadana quieren agradecer a la Unión de Asociaciones Internacionales por su colaboración con el Índice de la Sociedad Civil al proporcionar estos datos.

tienen personería jurídica, a pesar que organizaciones de interior manifiestan específicamente que los trámites son engorrosos por la centralización administrativa en la capital.

Es de subrayar además los altos niveles de comunicación entre las propias organizaciones de la sociedad civil y el alto índice de participación en redes, así como del valor que le otorgan a las articulaciones. Sin embargo, las OSC tiene capacidades institucionales muy limitadas en lo que se refiere a comunicación tanto interna como externa y las redes tienen dificultades para convertirse en espacios sustentables tanto desde el punto de vista de sus acciones como de la participación de sus integrantes, donde existe una fuerte crisis de participación.

A la interna de las organizaciones la sustentabilidad de los recursos humanos es un desafío. Gran parte de las organizaciones, especialmente las más pequeñas se sustentan con personal voluntario, lo que las hace más vulnerables y con menor capacidad de desarrollo. La capacitación de los cuadros medios y directivos de esas organizaciones es imperativa, porque esta situación lleva además a una tensión entre el personal voluntario y el personal técnico.

### 3. AMBIENTE EXTERNO DE LA SOCIEDAD CIVIL

Esta dimensión evalúa el contexto en el cual la sociedad civil existe y funciona. Se describe el ambiente social, económico, cultural y legal en el cual la sociedad civil actúa. Está compuesto por tres subdimensiones: 1) el contexto socioeconómico; 2) el contexto socio político, y 3) el contexto sociocultural. Los datos de esta dimensión se obtienen de fuentes secundarias, de la encuesta a las OSC, encuesta de población y de los estudios de caso.

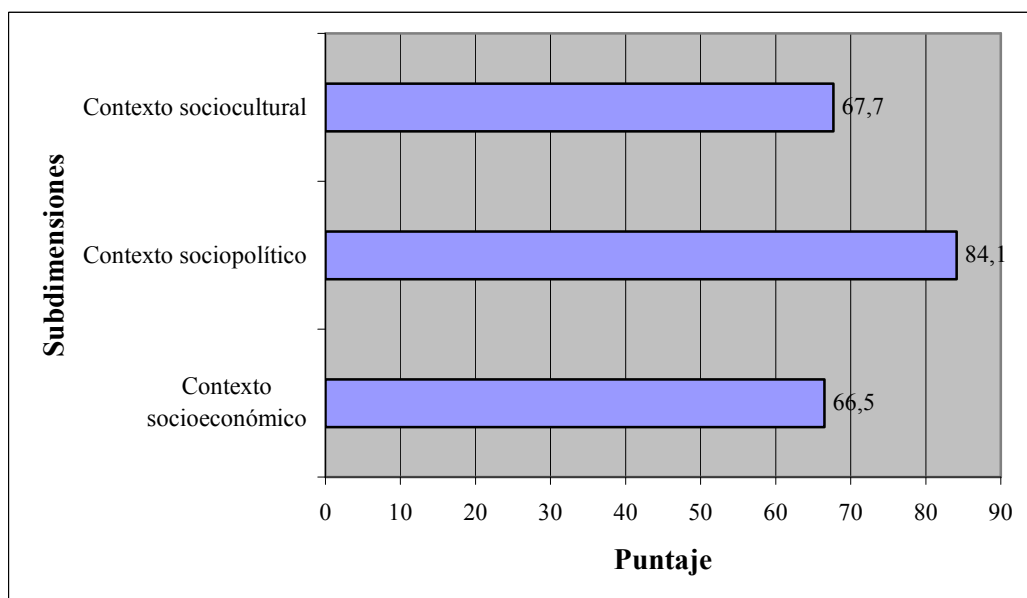


FIGURA III.3.1 Puntuación subdimensiones de Ambiente externo

Esta dimensión obtiene 72,8 puntos, la puntuación más alta del ISC, lo que está señalando que la sociedad civil en Uruguay se desarrolla en un ambiente habilitante desde el punto de vista socio económico, socio político y socio cultural.

#### 3.1 Contexto socio económico

CUADRO III.3.1: Indicadores sobre contexto socio económico

| Referencia | Indicador                     | Puntaje |
|------------|-------------------------------|---------|
| 3.1.1      | Índice de capacidades básicas | 96,3    |
| 3.1.2      | Corrupción                    | 69      |
| 3.1.3      | Desigualdad                   | 55,1    |
| 3.1.4      | Contexto económico            | 46,6    |

En esta subdimensión se analiza la situación social y económica del país, y cómo ésta impacta en la sociedad civil.

Para realizar el análisis de los indicadores, se utilizan las siguientes fuentes internacionales:

a) El Índice de Capacidades Básica de Social Watch, que se compone de los siguientes tres criterios que incluyen provisión de educación y salud pública:

- El porcentaje de niños que llegan a quinto año escolar
- El porcentaje de niños que sobreviven por lo menos hasta el quinto año (basado en las estadísticas de mortalidad)

- El porcentaje de partos atendidos por profesionales de la salud
- b) Índice de Percepción de Corrupción de Transparency International, para responder la pregunta. ¿Cuál es el nivel de percepción de corrupción en el sector público?
- c) Coeficiente de Gini del Banco Mundial para mostrar el nivel de desigualdad dentro de la sociedad en el país, es decir la brecha que existe en la población entre los más ricos y los más pobres.
- d) Indicadores de desarrollo del Banco Mundial, para ver el cociente entre la deuda externa y el PBI (Producto Bruto Interno), como indicador de desarrollo económico.

Los datos recabados de las distintas fuentes internacionales presentan a un país con un nivel de capacidades básicas muy alto (cercano al 100%), con un desarrollo económico medio, y un nivel de desigualdad social medio, y niveles de corrupción relativamente bajos<sup>14</sup>.

## 3.2 Contexto socio político

**CUADRO III.3.1: Indicadores sobre contexto socio político**

| Referencia | Indicador                                 | Puntaje |
|------------|---|---------|
| 3.2.1      | Derechos políticos y libertades           | 97,5    |
| 3.2.2      | Estado de derecho y libertades personales | 95,8    |
| 3.2.3      | Derechos de asociación y organización     | 100     |
| 3.2.4      | Experiencia de marco legal                | 66,25   |
| 3.2.5      | Eficacia del estado                       | 61,4    |

La exploración de las características básicas del sistema político en el país y su impacto en la sociedad civil, incluye: derechos políticos y libertades civiles (estado de derecho, autonomía personal y derechos individuales, libertad de expresión y de credo); derechos de asociación y organización y efectividad del Estado.

Para evacuar estas interrogantes se utilizan las siguientes fuentes de información:

- a) Índice de Derechos Políticos de Freedom House
- b) Base de datos de Gobernabilidad del Banco Mundial

Los resultados que arrojan los indicadores internacionales muestran un país donde se goza de un nivel muy alto de derechos y libertades individuales, donde el Estado de Derecho, la libertad de expresión y de creencias son garantizados, así como los derechos de asociación y organización están totalmente garantizados.

Para evaluar en forma subjetiva el marco legal, se toma en cuenta la experiencia de las propias OSC. Al consultar sobre el marco legal los que consideran que las regulaciones y leyes de la sociedad son habilitantes o moderadamente habilitantes y los que consideran que son limitantes o altamente restrictivas se dividen en partes iguales. (Cuadro III.3.3).

<sup>14</sup> Para el ISC, por razones de comparabilidad internacional, se utilizaron los resultados del Informe Global de la Corrupción 2008. En el 2009, según la misma investigación el índice de Uruguay baja dos puntos, con 6,7 puntos, que lo sitúa en el lugar 25 del índice, entre los 180 países clasificados.

Sin embargo, en las consultas presenciales el tema de la legislación que regula a la sociedad

| <b>Considera que las regulaciones y leyes a la sociedad civil son...</b> |       |
|--|-------|
| Altamente restrictivas   | 7,8%  |
| Bastante limitantes  | 35,9% |
| Moderadamente habilitantes   | 52,4% |
| Totalmente habilitantes  | 3,9%  |

civil surgió como una preocupación de importancia. Se expresó que es un marco demasiado abarcativo,<sup>15</sup> que no toma en cuenta la diversidad del mundo asociativo, los distintos tipos de organizaciones, ni facilita o promueve el asociativismo, sino que por el contrario en cierto sentido lo desestimula.

### **CUADRO III.3.3: Marco legal de las OSC**

Por otra parte, la gran mayoría aduce que no ha recibido restricciones o ataques del gobierno central, apenas un 17,5 menciona haberlos tenido.

En forma complementaria, las OSC que participaron en las consultas regionales consideran que el gobierno en ejercicio (período 2005-2009) ha propiciado una serie de reformas de políticas públicas que han impactado positivamente para la generación de movimientos sociales y que se han generado espacios que habilitan la participación, si bien los resultados no han sido los esperados en todos los casos. Al respecto se puso como ejemplo la reforma de salud, que incorpora al movimiento de usuarios de la salud, como un ámbito que posibilita la acción ciudadana en el monitoreo de la política aunque de forma acotada ya que las posibilidades de incidencia de las OSC a la hora de reformular la intervención pública son pocas. Se recalca que a pesar de haberse generado los espacios no se ha evolucionado para propiciar participación ciudadana en las distintas etapas de las políticas.

Con el objetivo de profundizar en el relacionamiento entre la sociedad y el Estado, asunto que las OSC ponen de relevancia, se realizó un estudio de caso sobre los ámbitos de relacionamiento o coparticipación<sup>16</sup> con el objetivo de complementar los datos cuantitativos. El estudio analizó en profundidad un número importante de mecanismos de relacionamiento actualmente en marcha, algunos creados en años recientes, otros instalados con anterioridad al 2005.

Las evaluaciones realizadas, a partir de fuentes secundarias, de los distintos espacios transitan por similares recorridos, tanto en los aspectos positivos que se recogen en general, como en las visiones críticas detectadas.

#### **Aspectos positivos**

- Apertura de ámbitos de diálogo con las autoridades gubernamentales y con otras organizaciones sociales.
- Atisbos de redefinición de “lo público” como un espacio de interés del conjunto de los ciudadanos y no como la esfera de acción exclusiva del Estado.
- Oportunidad de participación en el diseño de políticas públicas (en aquellos casos en

---

<sup>15</sup> La norma legal básica sobre OSC del ordenamiento jurídico es el artículo 21 del Código Civil (sancionado el 23 de enero de 1868 y modificado el 19 de octubre de 1994). Este artículo distingue las personas jurídicas de derecho público y las personas jurídicas de derecho privado. La ley de asociaciones civiles en vigencia regula la creación de una gran heterogeneidad de organizaciones: comisiones de vecinos, organizaciones de base, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, partidos políticos, instituciones de enseñanza, clubes deportivos, organizaciones de la iglesia, etc. En 1999, luego de varios años de negociaciones, se aprobó la Ley de Fundaciones (Ley N° 17.163).

<sup>16</sup> “La relación Estado - Sociedad Civil: los ámbitos de participación”, disponible en Anexo 5

- que el interlocutor estatal abre espacios para ese nivel de involucramiento).
- Oportunidad de acceso a la información manejada en el ámbito gubernamental (variable según el caso).
  - Fortalecimiento institucional de las organizaciones involucradas en los procesos de participación, a partir de los aprendizajes derivados de la propia dinámica de participación.
  - Inicio de un proceso de reconfiguración de roles, en el que las poblaciones beneficiarias de las políticas públicas devienen activos sujetos de derechos antes que receptores pasivos de transferencias diversas, aunque ello requerirá una reformulación de los instrumentos hasta ahora empleados.
  - Generación de espacios de convergencia sinérgica de actores públicos y privados.
  - Incremento de la transparencia en la ejecución de políticas públicas, derivado de los controles recíprocos entre actores gubernamentales y no gubernamentales.

### Visiones críticas

- Continuidad, en términos generales, de la mirada estado-céntrica y partidocrática en los elencos políticos de conducción del Estado, aun en presencia de una retórica participativa. Ello tiene como corolario la ausencia de una estrategia uniforme en las diferentes contrapartes estatales en relación al estímulo de dinámicas participativas, dependiendo fuertemente de los soportes humanos de los ámbitos institucionales responsables.
- Asimetrías marcadas en el manejo y acceso a la información entre actores gubernamentales y no gubernamentales.
- Desconocimiento de realidades locales.
- Predominio del abordaje de temas de corto plazo en detrimento de la posibilidad de construir una mirada estratégica y una agenda de prioridades, debilitando la potencialidad de lograr sinergias.
- Déficit de capacitación en varios actores no gubernamentales que compromete su efectivo acceso a la información, de por sí asimétrico, y, por consiguiente, su capacidad de incidencia efectiva.

El estudio indica que aunque se haya alcanzado un nivel de relacionamiento más fluido, no se ha logrado satisfacer por parte de la sociedad civil la expectativa inicial, dado que las inercias estadocéntricas y partidocráticas del sistema continúan haciéndose sentir con mucha fuerza.

### 3.3 Contexto socio cultural

Esta subdimensión analiza en qué medida las normas socioculturales y actitudes son conducivas o van en detrimento de la sociedad civil. Se estudia la confianza interpersonal, la tolerancia de los miembros de la sociedad (por ejemplo hacia personas de diferentes raza, religión, etnicidad, inmigrantes, trabajadores extranjeros, personas con VIH/sida, homosexuales), y el espíritu público (por ejemplo la aceptación de personas que no pagan el transporte público, que hacen fraude en sus impuestos o que utilizan beneficios del gobierno que no les corresponden, o aceptan sobornos).

**CUADRO III.3.1: Indicadores sobre contexto socio cultural**

| Referencia | Indicador        | Puntaje |
|------------|------------------|---------|
| 3.3.1      | Confianza        | 17      |
| 3.3.2      | Tolerancia       | 96,7    |
| 3.3.3      | Espíritu público | 89,5    |

En términos de confianza interpersonal, al ser consultados si se puede confiar en las personas o se debe ser cuidadoso, un 17% manifiesta que se puede confiar en la mayoría de las personas, mientras que el 83% manifiesta que se debe ser muy cuidadoso.

Este nivel de desconfianza interpersonal parece haber crecido en los últimos años, si se lo contrasta con los del Latinobarómetro 2005, donde ante la misma pregunta, cuando un 78% creía que “uno nunca es lo suficientemente cuidadoso con los extraños” y un 19,1% que se puede confiar en la mayoría de las personas. (Corporación Latinobarómetro, 2005),

Mientras que al hablar de tolerancia el índice es mucho más alto. Ante la consulta sobre si no le gustaría tener como vecinos a personas de diferente raza, con sida, homosexuales, alcohólicos, entre otros, los niveles de tolerancia son mayores al 90% en todos los casos.

El espíritu público es muy alto también. En este caso se les pide a las personas que evalúen con una escala del 1 al 10 que va desde “siempre justificadas” a “nunca justificadas”, ciertas acciones como “sacar beneficios del gobierno a los que no se tiene derecho”; “defraudar los impuestos si se tiene oportunidad”; “aceptar soborno en el ambiente de trabajo”. En promedio todos los temas son evaluados con 9, es decir que la opinión general es que esas acciones nunca son justificadas.

## **Conclusión**

La dimensión Ambiente externo es la que obtiene la puntuación más alta del ISC, indicando un contexto sociopolítico, sociocultural y socioeconómico habilitante para el desarrollo de la sociedad civil. Si la sociedad civil no ha alcanzado un nivel de desarrollo mayor, no debería ser en el contexto donde se busquen las respuestas. Sumado a esto, más del 80% de las organizaciones manifiesta no haber recibido ningún tipo de ataque ni restricciones del gobierno. La legislación, aunque necesitaría una readecuación, no está tampoco inhibiendo el avance de la sociedad civil.

Más allá de los datos que brindan los indicadores, surgen en esta dimensión temas de relevancia al analizar la relación sociedad civil – Estado. Si bien ha habido una apertura de espacios de diálogo y coparticipación y se ha logrado un nivel de relacionamiento más fluido, no se ha logrado satisfacer las expectativas de la sociedad civil de incidir en las políticas, debido a que las inercias estado-céntricas y partidocráticas del sistema continúan haciéndose sentir con mucha fuerza.

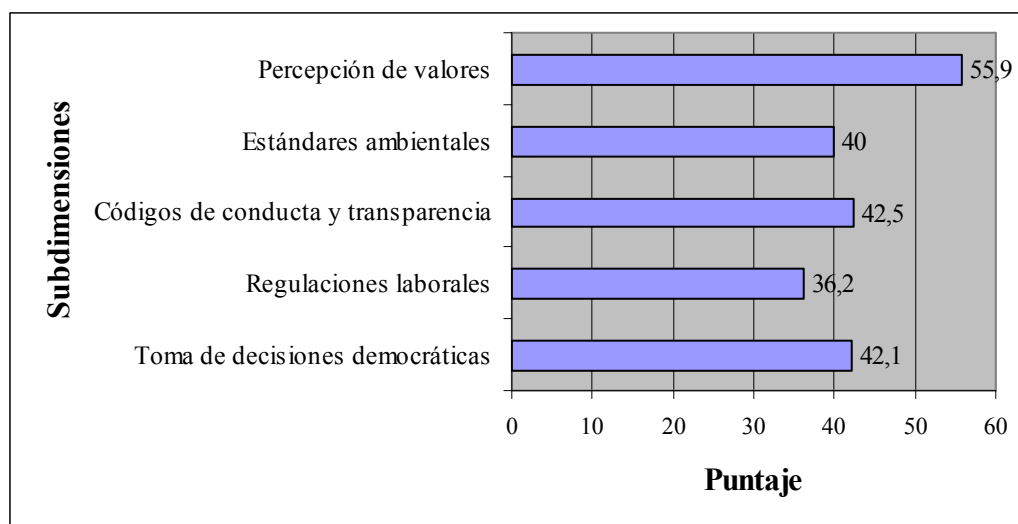
En esta dimensión uno de los hallazgos que más llama la atención es la baja confianza interpersonal, en un país que en materia de corrupción obtiene buenos niveles de calificación en los índices internacionales. Según un estudio recientemente realizado, *“Uruguay reporta un lento mejoramiento en los niveles de probidad, caracterizado por la percepción de ausencia de corrupción sistémica y la permanencia de la sensación de corruptela administrativa, amiguismo y dificultades para ingresar en la cultura de transparencia y las buenas prácticas administrativas”* (ICD,2009:9).

## **4. PRÁCTICA DE VALORES**

Esta dimensión describe y analiza los valores practicados y promovidos por la sociedad civil. Los valores sobre los cuales se indaga son la democracia, la transparencia, la no discriminación y la tolerancia, la no violencia. Algunas de las preguntas que se hacen son: ¿Cuánto promueve la sociedad civil activamente la democracia en el nivel societal? ¿Hay

OSC cuyo mandato sea la promoción de la democracia? ¿Hay ejemplos de acciones específicas de la sociedad civil o programas de promoción de la transparencia? ¿Cuán difundidas están las prácticas de corrupción en la sociedad civil? ¿Existen fuerzas dentro de la sociedad civil que sean explícitamente racistas, discriminatorias o intolerantes? ¿Cuán difundido es el uso de la violencia, como la violencia personal o contra la propiedad, entre los actores de la sociedad civil para expresar sus intereses en la esfera pública?

La dimensión Valores es la que obtuvo la menor puntuación del ISC, con apenas 43,3 puntos. Para puntuar los indicadores los datos se extraen de la encuesta a organizaciones y de los estudios de caso.



**FIGURA III.4.1 Puntuación subdimensiones Práctica de valores**

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

#### 4.1 Toma de decisiones y gobernanza democrática

**CUADRO III.4.1: Indicadores sobre gobernabilidad en la toma de decisión democrática**

| Referencia | Indicador        | Puntaje |
|------------|------------------|---------|
| 4.1.1      | Toma de decisión | 42,9    |

Si bien el porcentaje de organizaciones con Comisiones o Juntas Directivas supera el 90% (ver 2.1), debido a los altos niveles de formalidad, la toma de decisiones democrática a la interna es relativamente baja. Apenas en el 42,1% de las OSC las decisiones son tomadas por una Comisión o Junta Directiva electa, por los socios o personal, o por un directivo elegido. Esto está indicando una debilidad en la gobernabilidad interna de las organizaciones, como también se dejó ver en los talleres regionales. En esas instancias se rescató la democracia interna de las organizaciones como un valor aunque no hubo consenso sobre que exista una verdadera democracia interna. Esto aparece muy ligado a los formatos institucionales que pueden tener las organizaciones (asociación, cooperativa o comisión) y lo que éstos exigen o implican. Como debilidades se mencionan las dificultades de comunicación entre la dirigencia y los socios, la existencia de personalismos y ansias de

poder dentro de las organizaciones y la falta de espacios de incidencia en la toma de decisiones interna.<sup>17</sup>

## 4.2 Regulaciones laborales

**CUADRO III.4.3: Indicadores sobre extensión del compromiso político**

| Referencia | Indicador   | Puntaje |
|------------|---|---------|
| 4.2.1      | Igualdad de oportunidades                                     | 45,2    |
| 4.2.2      | Miembros de sindicatos  | 33,5    |
| 4.2.3      | Capacitación en derechos laborales                            | 38,6    |
| 4.2.4      | Disponibilidad pública de políticas para estándares laborales | 27,6    |

Esta subdimensión es la que tiene menor puntuación dentro de la dimensión. En primer lugar, se encuentra que el porcentaje de organizaciones que han escrito procedimientos relativos a la igualdad de oportunidades y/o igual remuneración por igual tarea para mujeres no llega a la mitad de las organizaciones. En segundo lugar, la sindicalización dentro de las organizaciones es todavía relativamente baja, si bien en los últimos años este número se ha incrementado notoriamente debido a un fuerte impulso que se ha dado en la sindicalización por el establecimiento de los Consejos de Salarios.<sup>18</sup>

En cuanto a la capacitación sobre los derechos laborales de los trabajadores, el porcentaje de organizaciones que lo lleva a cabo es inferior al 40% y este porcentaje desciende a un 27% al consultar si se ponen a disposición pública las políticas sobre estándares laborales. Esta es un área en que la sociedad civil se ve muy debilitada,

## 4.3 Códigos de conducta y transparencia

**CUADRO III.4.4: Indicadores de códigos de conducta y transparencia**

| Referencia | Indicador                                       | Puntaje |
|------------|---|---------|
| 4.3.1      | Disponibilidad pública de un código de conducta | 31      |
| 4.3.2      | Transparencia                                   | 54      |

El 31% de las organizaciones encuestadas manifiesta poner a disposición pública un código de conducta para su personal y un 54% manifiesta que pone a disposición pública la información financiera institucional. Pero al indagar más en profundidad sobre cuáles son los mecanismos por los cuales la información financiera se hace pública se encuentra que más del 60% manifiesta que lo tiene a disposición en la institución (tesorería, dirección, etc.), apenas un 13,6% en las páginas web institucionales y porcentajes menores lo hace público en publicaciones, boletines y otras vías.

Un estudio reciente sobre transparencia y rendición de cuenta de las OSC en Uruguay, confirmaría que las respuestas dadas por las organizaciones en el ISC representan más el querer de las OSC que la realidad: *“Si bien el tema de la transparencia y la rendición de cuentas despierta gran interés en las organizaciones, hay todavía una falta de desarrollo teórico o de sistematización de prácticas, así como carencias en la elaboración y ajuste de*

<sup>17</sup> Relatoría de los talleres regionales disponible en Anexo 8

<sup>18</sup> En 2005 cuando asume el gobierno se crean los Consejos de Salarios, ámbito tripartito de negociación colectiva de salarios, integrado por el gobierno, los empresarios y los trabajadores.

*herramientas y su inclusión como componente en la planificación institucional.” (ICD, 2007:102).*

Por otra parte, el estudio concluye que los estándares voluntarios, como códigos de ética o conducta y estándares de desempeño, son prácticamente inexistentes y los únicos casos que se encontraron se corresponden con aquellas organizaciones que forman parte de una estructura organizativa internacional o participan en redes nacionales o internacionales. *“Los mecanismos de rendición de cuentas más utilizados están ligados a la dinámica institucional y estatutaria, que se traduce en informes de actividades, informes de proyectos o balances [...] las audiencias privilegiadas de la rendición de cuentas de las organizaciones son los donantes -entre las que se cuentan las agencias de cooperación, las empresas y el Estado-, y los socios de la institución. En una mínima proporción se hacen partícipes los beneficiarios y la ciudadanía en general”.* (ICD, 2007: 102)

De forma complementaria la debilidad de las OSC en este terreno y la necesidad de profundizar en la transparencia y la rendición de cuentas de cuentas de las organizaciones fue uno de los elementos compartidos en todos los talleres realizados..

#### **4.4 Estándares ambientales**

De igual forma que en la subdimensión anterior, las respuesta ante la pregunta ¿Pone su organización a disposición pública una política para estándares ambientales para ser respetada dentro de la organización?, pareciera ser más un deber ser que una realidad, ya que un 40% manifiesta contar con estándares ambientales disponibles al público, pero al trabajar este tema en las consultas regionales la gran mayoría manifiesta que el tema medioambiental es una ausencia grave en el trabajo diario de las organizaciones: *“La incorporación de prácticas ambientales a la gestión institucional es inexistente, lo que indica la baja conciencia que existe en la sociedad en conjunto sobre los temas ambientales. La promoción y sensibilización en este tema debería ser una línea de acción a seguir”.*<sup>19</sup>

#### **CUADRO III.4.5: Indicadores de estándares ambientales**

| <b>Referencia</b> | <b>Indicador</b>       | <b>Puntaje</b> |
|-------------------|------------------------|----------------|
| 4.4.1             | Estándares ambientales | 40             |

#### **4.5 Percepción de valores en la sociedad civil en su conjunto**

Esta subdimensión analiza la percepción y la promoción de valores en la sociedad civil. Al consultar si existen en el país fuerzas sociales que utilicen la violencia para expresar sus intereses las respuestas positivas y negativas se dividen prácticamente en forma equitativa (51% y 49% respectivamente), pero al indagar más en profundidad sobre cómo se pueden describir las fuerzas dentro de la sociedad civil que utilizan la violencia para expresar sus intereses, el 34,8 expresa que eso es extremadamente raro y un 37,1% que ocasionalmente grupos aislados recurren a la violencia.

---

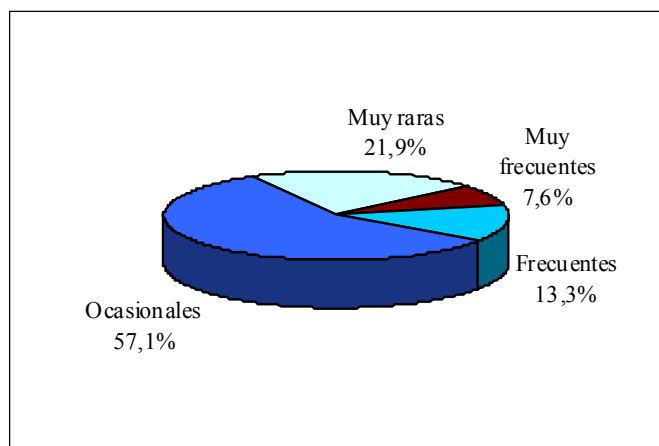
<sup>19</sup> Relatoría talleres regionales disponible en Anexo 8

**CUADRO III.4.6: Indicadores sobre percepción de valores de la sociedad civil en su conjunto**

| Referencia | Indicador                                       | Puntaje |
|------------|---|---------|
| 4.5.1      | No violencia percibida                          | 34,8    |
| 4.5.2      | Promoción de la democracia interna              | 62,2    |
| 4.5.3      | Niveles de corrupción percibidos                | 21,9    |
| 4.5.4      | Intolerancia percibida                          | 78,2    |
| 4.5.5      | Peso de los grupos intolerantes percibido       | 73,9    |
| 4.5.6      | Promoción de la no violencia y la paz percibida | 64,9    |

Situación similar revista la de los grupos intolerantes o con conductas racistas o discriminatorias. El 73,9% opina que estos grupos están aislados o son totalmente marginales y casi el 80% no conoce o puede identificar sólo uno o dos casos.

En cuanto al rol de la sociedad civil en la promoción de valores dentro de la propia sociedad civil, como la toma de decisiones democrática, la paz y la no violencia, éste se considera relativamente importante, siendo más significativo su rol en la promoción de la paz y la no violencia que en la promoción de la democracia interna de las OSC.



**FIGURA III.4.2 ¿Cuál es la percepción de la corrupción dentro de la sociedad civil?**

Las OSC no son percibidas por la población en general como ámbitos de corrupción. Apenas el 20% considera que las prácticas de corrupción dentro de las OSC son frecuentes o muy frecuentes y la mayoría 57,1% considera que éstas son ocasionales.

Según el Barómetro Global de Corrupción de Transparencia Internacional, que presenta conclusiones de percepción de corrupción, en el 2005 (última fecha en que Uruguay fue incluido) la sociedad percibía a los partidos políticos y a la Aduana como las instituciones más afectadas por la corrupción. De acuerdo a una escala de 1 (ningún problema) a 5 (un problema grave), los partidos políticos recibieron 4 puntos, la policía 3.9 y en el otro extrema las ONG (2,2) y los medios de comunicación (2,8) se situaron como los sectores más confiables (ICD, 2009).

**Conclusión**

La dimensión Práctica de valores es la de menor puntuación del ISC, siendo dentro de ésta la subdimensión relativa a las relaciones laborales la que más debilidades presenta. Las OSC muestran flaquezas en la promoción de los derechos y estándares laborales, así como en la

disposición pública de políticas de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, en la capacitación laboral de sus empleados, y en los niveles de sindicalización, todavía bajos.

Por otra parte, si bien se valora expresamente la democracia interna, la transparencia y la rendición de cuentas así como las prácticas ambientales a la gestión institucional, en los hechos estas prácticas no están lo suficientemente incorporadas, desarrolladas ni extendidas.

En esta dimensión se abre una brecha entre el deber ser y el ser. Hay una distancia entre lo que las organizaciones promueven y lo que efectivamente han logrado implementar en su propia gestión institucional, y en el relacionamiento con los demás actores de la sociedad.

## 5. PERCEPCIÓN DE IMPACTO

En esta dimensión, que obtuvo 59,7 puntos, se estudia en qué medida es la sociedad civil activa y exitosa en el desarrollo de algunas funciones esenciales. Los temas específicos que se analizan son la capacidad de respuesta (receptividad) de las OSC a preocupaciones sociales prioritarias; qué impactos tiene en temas sociales; cuán activa y exitosa es en influir en la política pública y qué impacto ha tenido en la promoción de la confianza, el espíritu público, la tolerancia y la confianza entre las propias OSC.

Estas cuestiones se presentan desde dos puntos de vista: las percepciones internas de las OSC (encuesta a organizaciones) y las percepciones externas (encuesta a interlocutores directos).

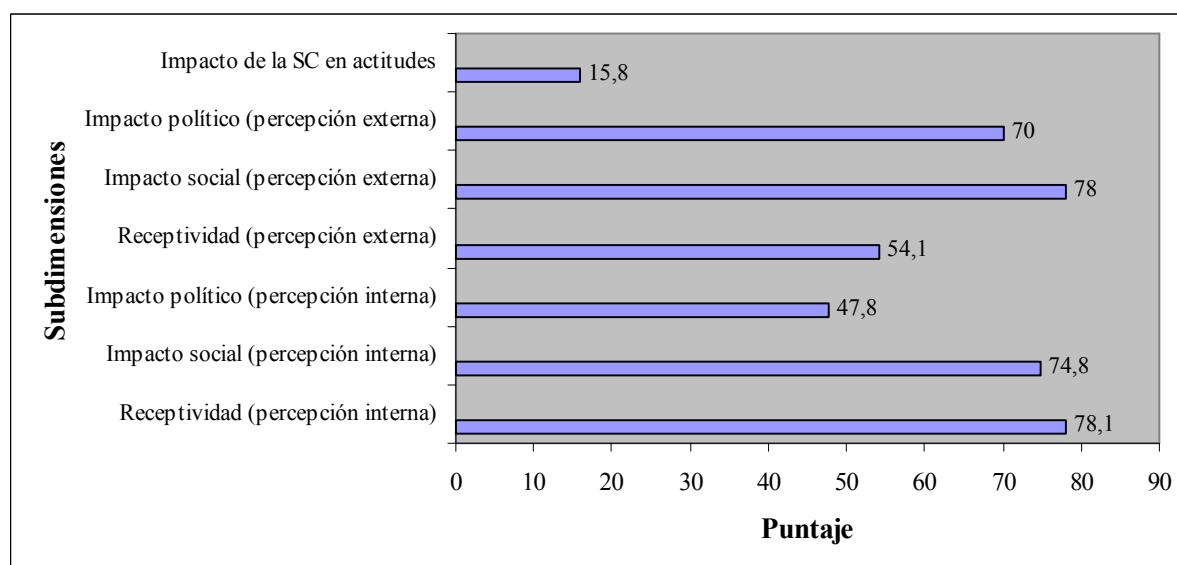


FIGURA III.5.1 Puntuación subdimensiones Percepción de impacto

### 5.1. Receptividad y capacidad de respuesta (percepción interna)

Para indagar sobre la sensibilidad y capacidad de respuesta en los temas más candentes del país, se seleccionaron, en consulta con el Comité Asesor (CA) del ISC, la pobreza y el trabajo/empleo como los temas prioritarios para hacer las consultas.

CUADRO III.5.1: Indicadores receptividad (percepción interna)

| Referencia | Indicador                       | Puntaje |
|------------|---------------------------------|---------|
| 5.1.1      | Impacto sobre la pobreza        | 83,5    |
| 5.1.2      | Impacto sobre el trabajo/empleo | 72,7    |

La evaluación de la propia sociedad civil sobre su capacidad de respuesta en los temas seleccionados es muy alta. El 83,5% de las OSC considera que la receptividad de la sociedad civil en el tema pobreza ha sido alta o moderada, y un 72,7% tiene un concepto similar en relación a la generación de empleo.

Al indagar sobre la sensibilidad en otras áreas prioritarias<sup>20</sup> en aquellas donde se percibe que el nivel de receptividad ha sido alto o moderado es en la asistencia, educación y promoción de derechos, disminuyendo en la promoción de buenas prácticas, entre las cuales la promoción de buenas prácticas empresariales es en la que ha habido menor receptividad. (Figura III.5. 2)

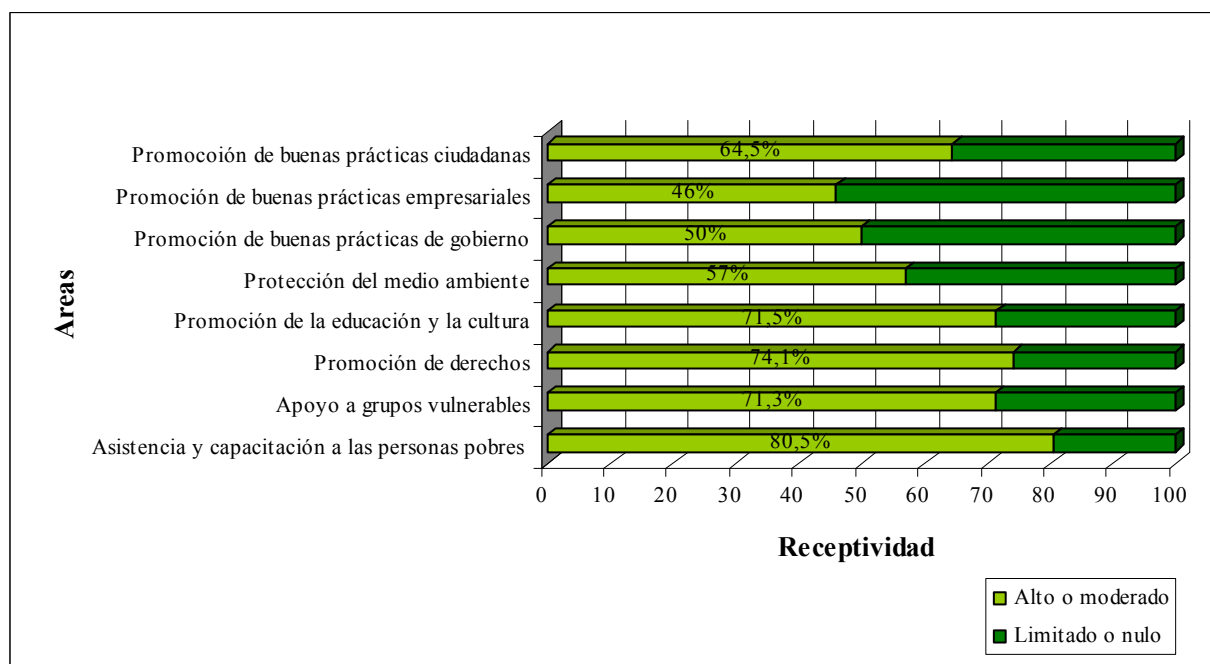


FIGURA III.5.2 Capacidad de respuesta de la sociedad civil (percepción interna)

## 5.2 Impacto social (percepción interna)

Al evaluar el impacto social de la sociedad civil en su conjunto en áreas específicas<sup>21</sup>, el 71% de las OSC considera que éste ha sido alto o que ha tenido resultados tangibles, y al consultar sobre el impacto de su propia organización la cifra de los que consideran que éste ha sido alto o con resultados tangibles es el 78,6%.

CUADRO III.5.2: Indicadores de impacto social (percepción interna)

| Referencia | Indicador                                | Puntaje |
|------------|--|---------|
| 5.2.1      | Impacto social en áreas específicas      | 71      |
| 5.2.2      | Impacto social de la propia organización | 78,6    |

<sup>20</sup> Varios países de América Latina que están implementando el ISC acordaron incluir otras áreas para el análisis de la receptividad. Éstas son: apoyo a personas pobres; a grupos vulnerables; promoción de derechos; promoción de educación y cultura; protección del medio ambiente; promoción de buenas prácticas de gobierno; de buenas prácticas empresariales; de buenas prácticas ciudadanas.

<sup>21</sup> Las áreas temáticas incluidas son: apoyo a los pobres y comunidades vulnerables, educación, vivienda, salud, desarrollo social, ayuda humanitaria, alimentación y empleo.

Una tercera parte de las OSC encuestadas menciona en primer lugar haber tenido impacto en el apoyo a los pobres y grupos marginales. Como segunda mención la educación es la más citada. El empleo, la vivienda y la alimentación tiene muy reducidas menciones.

### 5.3 Impacto político (percepción interna)

**CUADRO III.5.3: Indicadores de impacto político (percepción interna)**

| Referencia | Indicador  | Puntaje |
|------------|--|---------|
| 5.3.1      | Impacto en las políticas                         | 50,5    |
| 5.3.2      | Actividad en políticas de la propia organización | 59,5    |
| 5.3.3      | Impacto político de la propia organización       | 31,9    |

Al consultar sobre el impacto de la sociedad civil en general en las políticas en Uruguay, los porcentajes de percepción de impacto disminuyen y sólo la mitad de las OSC considera que el impacto ha sido alto o ha tenido algún impacto tangible.

En forma complementaria, el 59,6% de las organizaciones manifiesta haber trabajado en los dos últimos años para que se aprueben o implementen políticas públicas (leyes, programas estatales, etc.) y de éstas apenas el 31,9% manifiesta haber tenido éxito en su gestión. Las áreas en las que ha trabajado la mayoría son vivienda, salud y educación.

### 5.4 Receptividad o capacidad de respuesta (percepción externa)

La capacidad de respuesta de la sociedad civil en los temas prioritarios del país se percibe como de menor impacto entre los observadores externos (autoridades gubernamentales, académicos, empresarios, representantes de organismos internacionales, entre otros), que desde la propia sociedad civil.

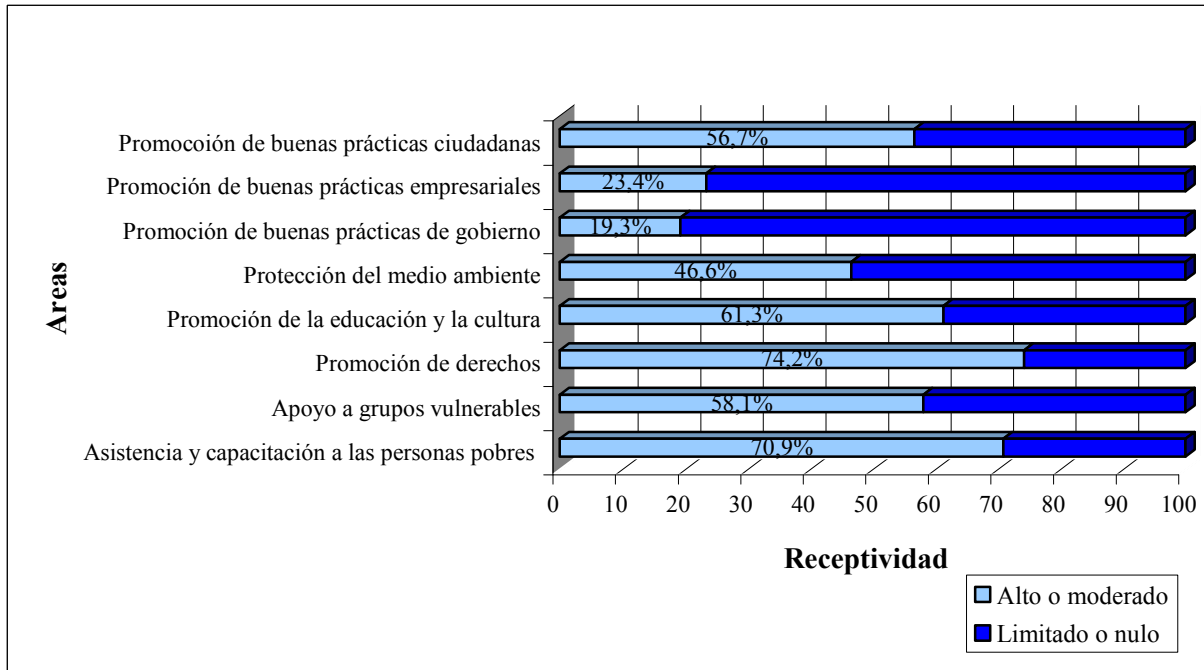
**CUADRO III.5.4: Indicadores de receptividad (percepción externa)**

| Referencia | Indicador                       | Puntaje |
|------------|---------------------------------|---------|
| 5.4.1      | Impacto sobre la pobreza        | 56,7    |
| 5.4.2      | Impacto sobre el trabajo/empleo | 51,6    |

El 56,7% de los informantes externos cree que la sociedad civil ha logrado un impacto alto o algún resultado tangible en relación a la lucha contra la pobreza y un porcentaje similar (51,6%) en relación al trabajo y al empleo.

Al consultar sobre otras áreas<sup>22</sup>, más allá de las dos áreas prioritarias elegidas, se encuentra que los campos donde los interlocutores externos opinan que ha habido una mayor capacidad de respuesta son la promoción de los derechos humanos en primer lugar y la atención a la pobreza en segundo lugar, con niveles muy bajos en lo que respecta a la promoción de buenas prácticas del gobierno y las empresas.

<sup>22</sup> Varios países de América Latina que están implementando el ISC acordaron incluir otras áreas para el análisis de la receptividad. Éstas son: apoyo a personas pobres; a grupos vulnerables; promoción de derechos; promoción de educación y cultura; protección del medio ambiente; promoción de buenas prácticas de gobierno; de buenas prácticas empresariales; de buenas prácticas ciudadanas



**FIGURA III.5.3 Capacidad de respuesta de la sociedad civil (percepción externa)**

## 5.5 Impacto social (percepción externa)

**CUADRO III.5.5: Indicadores impacto social (percepción externa)**

| Referencia | Indicador                      | Puntaje |
|------------|--------------------------------|---------|
| 5.5.1      | Actividad en áreas específicas | 82,8    |
| 5.5.2      | Impacto social general         | 73,3    |

Al indagar sobre cuáles son las áreas en las cuáles la sociedad ha tenido mayor impacto<sup>23</sup> más de la mitad menciona el apoyo a los pobres en primer lugar (51,6%) y un 22,6% el desarrollo social. En segunda mención se repiten las mismas áreas. Al evaluar el impacto de la sociedad civil en las áreas seleccionadas, en promedio un porcentaje muy alto, el 82,5%, considera que éste ha sido alto o con algún impacto tangible. Este porcentaje de impacto desciende 10 puntos porcentuales al consultar en términos generales ¿qué clase de impacto cree usted que la sociedad civil tiene en el contexto social de Uruguay?

## 5.6 Impacto político (percepción externa)

**CUADRO III.5.6: Indicadores impacto político (percepción externa)**

| Referencia | Indicador                              | Puntaje |
|------------|--|---------|
| 5.6.1      | Impacto político en campos específicos | 80      |
| 5.6.2      | Impacto en política general            | 60      |

Al consultar a los interlocutores externos sobre cuáles cree que son las políticas en las que la sociedad civil ha sido más activa y cuál ha sido el resultado, se mencionan en primer lugar las políticas sociales, como por ejemplo el Plan de emergencia<sup>24</sup>, la educación y los derechos

<sup>23</sup> Las áreas mencionadas en la encuesta fueron: apoyo a los pobres y comunidades vulnerables, educación, vivienda, salud, desarrollo social, ayuda humanitaria, alimentación y empleo.

<sup>24</sup> Programa de lucha contra la pobreza y la exclusión social implementado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) inmediatamente de creado en 2005.

humanos. En segundo lugar en las menciones se destacan las acciones políticas en torno al endeudamiento y presupuesto y como tercera mención las cuestiones de género.

La percepción externa sobre el impacto de la sociedad civil en esas políticas es muy alta, ya que 80% considera que las acciones fueron exitosas. Mientras que al consultar ¿qué nivel de impacto cree usted que la sociedad civil en su conjunto tiene en la formulación de políticas en el país? el porcentaje de resultados positivos desciende a 60%.

Con el objetivo de indagar sobre que impacto que tiene la agenda de la sociedad civil en los programas de los partidos políticos, qué rol le asignan los partidos políticos a las OSC y en qué áreas consideran que estas organizaciones pueden realizar contribuciones al país, se realizó en el marco del ISC un estudio de caso<sup>25</sup> que analiza la agenda programática de los partidos políticos frente a las elecciones nacionales de 2009.<sup>26</sup>

En primer lugar, al dilucidar el papel que los programas partidarios le otorgan a las distintas formas organizadas de la sociedad civil, o cómo visualizan el relacionamiento de un futuro gobierno con las organizaciones sociales, se encuentra que ninguno de los cinco programas estudiados<sup>27</sup> contiene un capítulo específico dedicado a las organizaciones sociales o al rol que se entiende deberían tener, sino que aparecen en todos los casos, referencias a espacios de participación en temas específicos.

Por otra parte, en lo que refiere a la participación de la sociedad civil organizada en algún nivel de las políticas públicas —desde su diseño y planificación a la ejecución— se registran distintos matices de disposición a incorporar a las organizaciones, según los partidos, siendo el Frente Amplio, partido de izquierda en el gobierno desde 2005 a 2009 y que resultara ganador para el próximo período, quien exhibe un mayor grado de apertura relativa al relacionamiento y participación de las organizaciones de la sociedad civil, prevee la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil a la hora tanto del diseño como de la implementación de planes y programas, presentando para distintas áreas mecanismos de relacionamiento concretos (mesas de debate, mesas locales, etc.). Los demás partidos recuperaran las alianzas del Estado con organizaciones de la sociedad civil casi exclusivamente para la mera ejecución de políticas de infancia, programas culturales o deportivos.

## 5.7 Impacto de la sociedad civil en actitudes

**CUADRO III.5.7: Indicadores de impacto de la sociedad civil en actitudes**

| Referencia   | Indicador   | Puntaje     |
|--------------|---|-------------|
| <u>5.7.1</u> | Diferencia de confianza entre miembros y no miembros de la sociedad civil             | <u>8,9</u>  |
| <u>5.7.2</u> | Diferencia en niveles de tolerancia entre miembros y no miembros de la sociedad civil | <u>11,9</u> |
| <u>5.7.3</u> | Diferencia en espíritu público entre miembros y no miembros de la sociedad civil      | <u>3,4</u>  |
| <u>5.7.4</u> | Confianza en la sociedad civil  | <u>39</u>   |

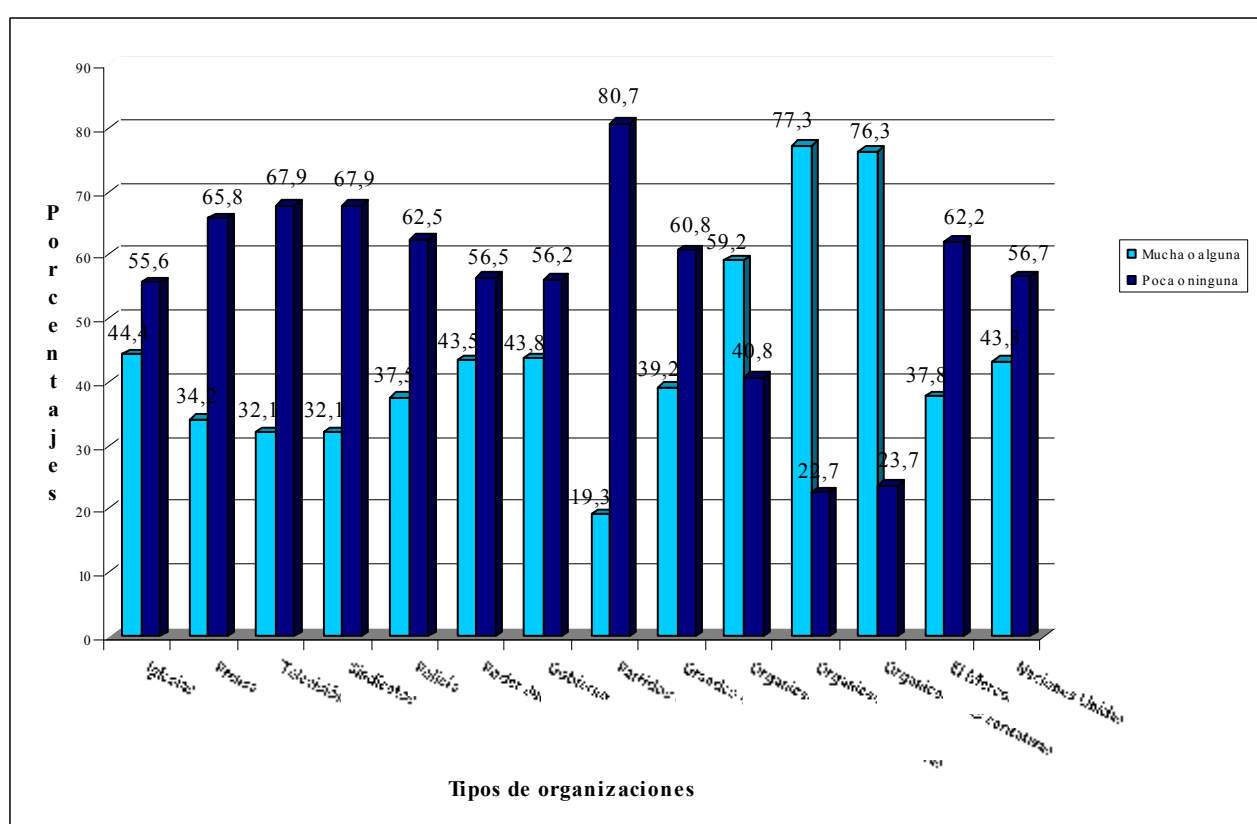
<sup>25</sup> *La agenda de la sociedad civil en los programas de los candidatos electorales 2009*, disponible en Anexo 7.

<sup>26</sup> Las últimas elecciones nacionales en Uruguay tuvieron lugar el 25 de octubre y el 29 de noviembre de 2009, primera y segunda vuelta respectivamente.

<sup>27</sup> Partido Nacional, Partido Colorado, Frente Amplio, Partido Independientes y Asamblea Popular.

No se encuentran diferencias significativas entre la confianza, tolerancia y espíritu público de los miembros de la sociedad civil y aquellos que no los son, lo que implica que la sociedad civil no impacta directamente sobre las actitudes de las personas que la componen.

En cuanto a la confianza en las organizaciones de la sociedad civil -- incluyendo en el análisis a la iglesia o iglesias, sindicatos, partidos políticos organizaciones ambientalistas, de mujeres y humanitarias o de caridad-- un 39% manifiesta alta confianza y un 61% baja. Sin embargo, al aumentar las categorías incluidas, según se muestra en la Figura III.5.4 las organizaciones de mujeres son la que obtienen mayores niveles de confianza casi a la par que las organizaciones caritativas, seguidas por las organizaciones ambientales. Los sindicatos reciben niveles de desconfianza altos, pero son los partidos políticos los depositarios de mayores desconfianzas de todo el rango de instituciones consultadas.



**FIGURA III.5.4 Confianza en las instituciones**

En forma adicional a los datos obtenidos en las encuestas, en los talleres regionales se consideró en general que en cuanto a impacto social y político de las organizaciones se han logrado avances y que existe un reconocimiento social de importancia sobre las OSC en la sociedad, pero que todavía persisten desequilibrios de los impactos logrados según las áreas de trabajo. Se puso especial hincapié en algunos factores internos y externos que conspiran contra un mayor impacto: la baja visibilidad de las acciones de las OSC, la fragmentación, la falta de espacios de formación y capacitación para sus cuadros, las dificultades de comunicación y el centralismo en la capital.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Relatoría de los talleres regionales disponible en Anexo 8

## Conclusión

A la luz de los resultados de esta dimensión se puede establecer que los niveles de impacto de las OSC son altos, más en el campo social que en lo político. Adicionalmente la percepción de impacto externa es mayor que la que tienen las propias organizaciones de la sociedad civil, pero sin embargo, en relación a la sensibilidad o capacidad de respuesta en temas considerados prioritarios para el país, como la pobreza y la generación de empleo, la sociedad civil se percibe a sí misma con menor capacidad de respuesta que la que le otorgan los interlocutores externos.

En lo que refiere a su impacto en las políticas y específicamente en las propuestas programáticas de los partidos políticos, según se pudo ver en el estudio de caso, aunque ha habido una sensibilización de los sectores políticos hacia la agenda y banderas de la sociedad civil, en muchos casos reflejan la presencia y vigencia de la naturaleza estado-céntrica de la política uruguaya. *“En la mayoría de las propuestas de políticas públicas de todos los partidos políticos, tanto en la rectoría como en el diseño y aun la ejecución de éstas, el papel del Estado sigue siendo central. En unos programas aparece con énfasis el rol accesorio que se otorga a las organizaciones sociales, mientras que en otros programas se delinea un protagonismo mucho mayor.”*<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> *La agenda de la sociedad civil en los programas de los candidatos electorales 2009*, disponible en Anexo 7

### III. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Las cinco dimensiones analizadas presentan debilidades y fortalezas, cuya identificación es objetivo primordial de este estudio e insumos para elaborar estrategias y acciones para el fortalecimiento de la sociedad civil en Uruguay.

A continuación se presentan las principales fortalezas y debilidades identificadas de la investigación del ISC, de los estudios de caso, así como las opiniones vertidas por los participantes de la sociedad civil e interlocutores directores en los talleres regionales y el taller nacional.

#### Debilidades

- Existe un **bajo nivel de participación o compromiso cívico**, que es levemente mayor en organizaciones sociales que en organizaciones políticas, tanto si se analiza en términos de membresía como de trabajo voluntario. Por otro lado, los representantes de la sociedad civil valoran como primordial el compromiso y dedicación que las personas depositan en las OSC, pero como contrapartida plantean cierta crisis de participación, donde “son siempre los mismos que participan” lo que hace que los esfuerzos se debiliten y se pierda eficiencia.
- El **activismo político** que los ciudadanos en forma individual, por ciertas causas o para hacer valer derechos también es bajo. Este bajo compromiso político individual puede tener sus raíces en una sociedad estado céntrica y partidocrática, donde la política está muy institucionalizada y formalizada desde los partidos, lo que hace que las personas no asuman compromisos individuales en cuestiones políticas.
- La **falta de recursos humanos capacitados**, y su difícil sustentabilidad, surge como una debilidad especialmente entre las organizaciones del interior. Un porcentaje alto de OSC, especialmente las más pequeñas se respaldan fundamentalmente en personal voluntario, lo que las hace más vulnerables y con menor capacidad de desarrollo.
- En un país con un bajo nivel de descentralización de la toma de decisiones, las organizaciones parecen no se ajenas a las tradicionales **tensiones entre la capital Montevideo y el interior del país**, con organizaciones que están alejadas de los centros de poder, que no tienen acceso a información y acceso a eventuales fondos de financiamiento y con dificultades para la realización de trámites por la centralización en la capital.
- Si bien los niveles de articulación y de participación en agrupaciones de segundo grado son muy altos, así como la comunicación entre pares, **la comunicación interna y externa**, es una de grandes debilidades planteadas. Se ve como necesario el fortalecimiento institucional de las OSC en esta área, así como el trabajo con los medios de comunicación.
- A pesar de las muchas redes existentes, su **efectividad e impacto tangible es cuestionado**. También a nivel de las redes se considera que existe una fuerte crisis de

participación, donde participan siempre las mismas personas, unido a dificultades de comunicación y de intercambio de información y de generar impacto.

- La dimensión valores es la de menor puntuación del ISC, siendo las **relaciones laborales el área que más debilidades presenta**. Las OSC muestran ciertas flaquezas en la promoción y difusión pública de los derechos y estándares laborales, en la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, en la capacitación laboral de sus empleados, así como también los niveles de sindicalización.
- Aunque la **democracia interna** en las organizaciones es reconocida como un importante valor, no siempre se trata de una práctica real: existen críticas hacia el real nivel de toma de decisiones democráticas en las instituciones, con dificultades de comunicación entre la dirigencia y los socios, y algunos problemas como los personalismos y ansias de poder dentro de las organizaciones, que perjudican la existencia de espacios de incidencia en la toma de decisiones internas.
- Se reconoce el déficit existente y la necesidad de mejorar y profundizar en la **transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones**, especialmente hacia sus beneficiarios y la opinión pública.
- En lo que refiere a la **incorporación de prácticas ambientales** en la gestión institucional, la debilidad que presentan las organizaciones es notoria. Salvo las organizaciones que trabajan específicamente en el tema, el resto de las organizaciones no ha avanzado en este sentido.
- Si bien ha habido una apertura de espacios de diálogo y coparticipación por parte del gobierno y se ha logrado un nivel de relacionamiento más fluido, no se ha logrado satisfacer las expectativas de la sociedad civil de **incidir en las políticas**.
- Distintos **factores internos y externos conspiran**, contra el logro de un mayor impacto, y se mencionan desde la baja visibilidad de las acciones, en muchos casos por la inadecuada comunicación de los éxitos y buenas prácticas de la sociedad civil, y por ende la fragmentación de esas acciones.

## Fortalezas

- El **crecimiento del voluntariado social** en los últimos años ha crecido, alcanzando a la fecha a cerca del 20% de la población de más de 14 años. Las mujeres y las personas jóvenes son un ejemplo edificante, ya que son la mayoría de las personas voluntarias.
- La **diversidad de la participación** es una de las fortalezas destacadas. Se ha constatado que participan activamente personas de todos los sectores de la sociedad, los situados en zonas más remotas, los de niveles socioeconómicos más bajos, así como los sectores menos representados, las mujeres y las minorías étnicas.
- Existe un **alto nivel de formalización** en las organizaciones de la sociedad, donde la mayoría cuenta con personería jurídica, y donde las decisiones internas se toman desde sus Comisiones Directivas.

- Es de recalcar los **altos niveles de comunicación** entre las propias organizaciones de la sociedad civil y el alto índice de participación en redes (más del 71% manifiesta ser parte de una organización de segundo grado) así como el valor y relevancia que le otorgan a estas articulaciones.
- Se percibe a la sociedad civil como **activa y exitosa** en el desarrollo de algunas funciones especiales, y la percepción de impacto de la sociedad civil es alta, siendo más alta en el plano social que en el plano político. La capacidad de respuesta de la sociedad civil en temas como la reducción de la pobreza y la generación de empleo se considera muy alta por los propios involucrados, por las propias organizaciones, pero de nivel medio por parte de observadores externos.
- El **ambiente o contexto externo** en el que opera la sociedad civil parece altamente propicio, especialmente en el área sociopolítica, con muy pocas restricciones por parte del gobierno hacia las organizaciones sociales. La legislación específicamente referida las organizaciones sociales se considera moderadamente habilitante, mientras que se considera que el gobierno en ejercicio ha propiciado una serie de reformas de políticas públicas que han impactado positivamente para la generación de movimientos positivos en relación a los ámbitos de participación para las organizaciones de la sociedad civil, con la apertura de nuevos espacios, si bien la evaluación de sus resultados no es en todos los casos positiva.

## IV. RECOMENDACIONES

A la luz de los resultados de la investigación y de las debilidades y fortalezas identificadas, los representantes de las organizaciones de la sociedad civil y otros interlocutores externos tuvieron la oportunidad de delinear algunas posibles estrategias y acciones para robustecer a la sociedad civil en todas sus dimensiones.

A continuación se presentan las principales líneas de acción planteadas.

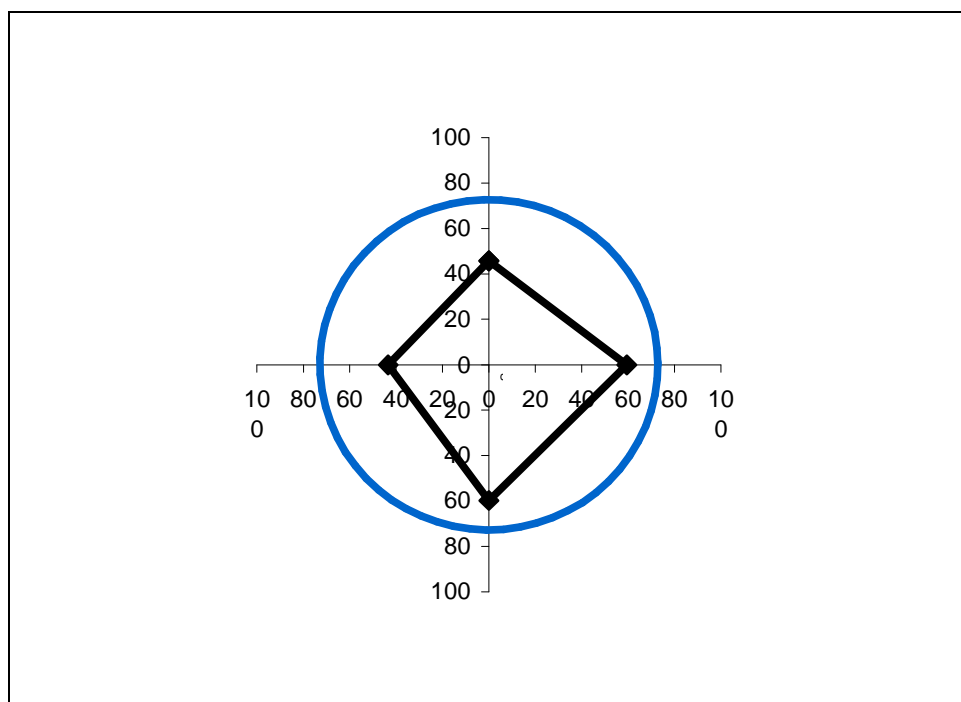
- **Promover la participación y fortalecer el voluntariado**, a través de la creación de bancos de demanda y oferta de voluntariado que permitan canalizar las necesidades de de cada zona o localidad; capacitación básica a los voluntarios; generar mecanismos de reconocimiento y recompensa para involucrar más jóvenes; pensar acciones de promoción e incidencia para aumentar la cantidad de personas que quieran participar; incluir la temática de la participación social y el compromiso cívico en la currícula de los docentes –a todo nivel- y de los profesionales en general y generar debates entre las OSC sobre que tipo de participación que se quiere promover.
- **Promoción y construcción de respeto al territorio y sus recursos**, a través del fortalecimiento de redes interinstitucionales y generando confianza –y lealtad- entre las instituciones. Empoderar lo local, generar acuerdos entre instituciones con conocimiento del terreno y entidades con fortalezas institucionales para establecer alianzas financieras y laborales.

- Necesidad de contar con una **subvención directa del Estado** para proveer a las OSC con menores recursos, del apoyo necesario para que puedan contar con técnicos y administrativos, como contrapartida por sus servicios prestados a la comunidad.
- **Fortalecimiento del personal** de las instituciones a través del diseño por parte de las organizaciones de estrategias de ventas de servicios que les permitan mejorar la situación de sus empleados y realizar acuerdos con la Universidad del Trabajo de Uruguay (UTU) o con la Universidad de la República para brindar capacitación gratuita a las OSC en áreas de interés.
- Como respuesta la dificultad de **acceso a fondos** de las organizaciones del interior, así como la falta de información sobre las posibles fuentes de financiamiento se planteó como alternativa la constitución de redes locales o regionales exclusivamente para el intercambio de información (sobre voluntariado, fuentes de financiamiento o capacitación) y elaboración de un índice de donantes, impreso y disponible en línea, que pueda ser actualizado periódicamente así como complementado con la edición de un boletín periódico.
- **Elaborar un censo, directorio o guía de organizaciones de la sociedad civil**, disponible en forma impresa y en internet, lo que permitiría ampliar los círculos de las redes locales con organizaciones afines de todo el país. Para tener una cobertura nacional se podría involucrar a los medios de comunicación local y de cobertura nacional para hacer la convocatoria. Organismos de gobierno como el Ministerio de Desarrollo Social, las intendencias municipales y la universidad podrían ser contrapartes de esta iniciativa.
- Necesidad de mantener una **coherencia con los valores** que se pregonan, practicándolos internamente. Las organizaciones sociales deberían incorporar a códigos de conducta o de ética, tanto a nivel individual como de las redes u otras articulaciones. Se enfatizó que lo más adecuado para las organizaciones es la autorregulación, en oposición hacia controles verticales desde afuera.
- **Promoción de mecanismos de rendición social de cuentas**, donde a partir de acuerdos y estándares, las organizaciones de forma colectiva (en una red, asociación o articulación, sea permanente o puntual) puedan llevar adelante una rendición social de cuentas. Para ello se deberán construir indicadores y herramientas que posibiliten la incorporación de la voz de los beneficiarios, de los grupos meta, que se incorporen desde la definición del proyecto, su diseño, implementación, monitoreo y evaluación. Los tres niveles de la rendición de cuentas tienen que tenerse en consideración: hacia el donante, hacia otras organizaciones (los pares), y hacia el grupo meta (los beneficiarios).
- Se hace necesaria la **medición de impactos** de los diferentes programas y proyectos de las organizaciones, a través de la generación de indicadores. Es importante evaluar lo central: el cumplimiento de la misión de la organización. Complementariamente se propone la realización de evaluaciones cruzadas de las OSC. Si se valora la construcción horizontal y la generación de conocimiento transversal e inter organizacional, debería propiciarse una mayor evaluación de las acciones desplegadas por una OSC por otra que tiene un conocimiento específico y que puede realizar aportes para la mejora de la acción

- Trabajar fuertemente con los **medios de comunicación** para lograr espacios destinados exclusivamente para la sociedad civil, donde se pueda dar cuenta de quiénes son y qué hacen, y poder así hacer más visible el accionar de la sociedad civil, no sólo planteando lo que se hace sino también lo que falta por hacer. Con esta misma intención, se plantea hacer estudio de viabilidad sobre la posibilidad de poder contar con un canal de televisión social, tomando en consideración que recientemente se aprobó en Uruguay una ley que crea 10 canales digitales, dos de los cuales deberán tener fines sociales. Se propone también reforzar los acuerdos de trabajo con las radios comunitarias.
- Promoción de **multiplicadores**, a través de pasantías o intercambios didácticos entre experiencias diversas, procurando la integración e intercambio entre las diversas realidades prácticas, etc. Promover el diálogo con la universidad, las empresas y los medios de comunicación en la búsqueda de espacios de interacción y de aprendizaje mutuo, también surge como un camino a seguir.
- Establecimiento de **fondos concursables** que tengan como requisito la participación conjunta de varias organizaciones, con el objetivo de generar un fortalecimiento mutuo y una mayor articulación. La presentación conjunta podría también incluirse como condición en los llamados a proyectos gubernamentales y de las agencias de cooperación.
- Con el objetivo de **lograr mayores niveles de incidencia e impacto** en la agenda de los temas sociales, si bien el trabajo con los medios de comunicación es uno de los caminos, no es suficiente si las organizaciones no logran sistematizar sus experiencias y aprendizajes. Este es un déficit en el que se requieren mayores esfuerzos.
- Promover un **cambio de marco legal**, que genere una legislación que ampare las diferentes formas de ser de las OSC, y que agilice los trámites para la obtención de la personería jurídica, que puede resultar muy engorroso especialmente para las organizaciones del interior del país.

## V. CONCLUSIONES

Los diversos hallazgos del ISC, brindan la posibilidad de obtener una interpretación gráfica de la situación de la sociedad civil en un determinado momento, a través del Diamante de la Sociedad Civil, de cuyas aristas y tamaño definen sus características principales.



**FIGURA VI.1 Diamante de la Sociedad Civil de Uruguay**

El Diamante de la Sociedad Civil uruguaya muestra una *sociedad civil de un desarrollo medio, que actúa en un ambiente altamente propicio, de relativo alto nivel de organización y cuyas acciones se perciben como de alto impacto relativo. Sin embargo, la participación de las personas es relativamente baja, así como también la práctica y promoción de valores, siendo esta última la más baja de todas las dimensiones.*

La revisión de las puntuaciones de las cinco dimensiones (Cuadro VI.1) y el análisis del tamaño del diamante y del círculo que lo circunda (ambiente externo), se advierte que el desarrollo de la sociedad no se acompaña con el ambiente que lo circunda. Es decir, el contexto habilitaría un desarrollo y crecimiento mayor de la sociedad civil. Las claves para el desarrollo de algunas de estas dimensiones, hay que buscarlas dentro de las propias fortalezas de la sociedad civil que no hayan sido desarrolladas suficientemente.

| Dimensiones           | Puntaje |
|-----------------------|---------|
| Compromiso Cívico     | 45,8    |
| Nivel de organización | 59,5    |
| Práctica de valores   | 43,4    |
| Percepción de impacto | 59,8    |
| Ambiente              | 72,8    |

**CUADRO VI.1. Puntaje de las dimensiones del ISC**

El nivel de compromiso cívico o participación de las personas es relativamente bajo, siendo la participación de las personas mayor en organizaciones sociales que en organizaciones políticas, mientras que el voluntariado social ha crecido en los últimos años, llegando a cerca del 20% de la población mayor de 14 años.

Los datos referidos a infraestructura, recursos humanos, recursos financieros de las organizaciones y relaciones de cooperación entre las organizaciones y con otros actores, muestran una sociedad civil con un alto nivel de organización y formalización, y con una trama profusa de relaciones de trabajo y de comunicación, ya que la mayoría de las organizaciones participa en algún tipo de red. Aún así, se identifican problemas en las organizaciones, como son la falta de recursos humanos capacitados y la propia sustentabilidad de esos recursos humanos, así como serias dificultades para la consecución de fondos que aseguren el desarrollo de las actividades.

En un país con bajo nivel de descentralización, las organizaciones parecen no ser ajenas a las tradicionales tensiones entre la capital Montevideo y el interior del país, con organizaciones alejadas de los centros de poder que no tienen acceso a información, a recursos de distinto tipo, incluyendo información y acceso a eventuales fondos de financiamiento. A pesar del alto nivel de formalización y de las muchas redes existentes, se cuestiona la efectividad y el impacto tangible de las mismas, su madurez y el nivel real de participación que implican: según muchas voces, también a nivel de las redes siempre se ven los mismos rostros y las mismas organizaciones, y para muchos hay una importante crisis de participación, unido a dificultades de comunicación y de intercambio de información, adjudicado a distintas razones.

La información referida a los valores practicados por la sociedad civil fue analizada en profundidad por las personas participantes en las consultas y en los talleres realizados. Se acordó e insistió con una definición de valores vinculada a los valores universales básicos, tanto para la participación individual como colectiva y organizada en la sociedad civil: el respeto a los Derechos humanos, la transparencia en las organizaciones, los procesos democráticos, la democracia en las organizaciones y en su gobernanza. La promoción de la resolución pacífica de conflictos y de la no violencia, la actitud solidaria de las personas y la equidad de género en el quehacer institucional son también los parámetros a través de los cuales se miden los valores promovidos por la sociedad civil en Uruguay, y por los cuales es la dimensión de las analizadas que recibe el menor puntaje.

Si bien la percepción sobre la promoción de una cultura de no violencia, de paz y de respeto a la democracia es moderadamente alta, las organizaciones de la sociedad civil parecen fallar en otros aspectos. Por ejemplo, las organizaciones carecen en gran medida de procedimientos escritos sobre igualdad de oportunidades, su personal en general no está sindicalizado, y las organizaciones no brindan a sus colaboradores, sean voluntarios o rentados, capacitación sobre derechos laborales. De la misma forma, si bien la democracia interna en las organizaciones es reconocida como un importante valor, no siempre se trata de una práctica real: existen críticas hacia el real nivel de toma de decisiones democráticas en las instituciones, con dificultades de comunicación entre la dirigencia y los socios, y algunos problemas como la existencia de personalismos y ansias de poder dentro de las organizaciones, que perjudican la existencia de espacios de incidencia en la toma de decisiones internas. Otro gran clamor se identifica en el llamado a mejorar y profundizar aspectos que hacen a la transparencia y la rendición de cuentas de cuentas de las organizaciones, especialmente hacia sus beneficiarios y la opinión pública y la incorporación de prácticas ambientales a la gestión institucional, la cual es prácticamente inexistente dentro de las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay.

Se percibe a la sociedad civil como activa y exitosa en el desarrollo de algunas funciones especiales, y la percepción de impacto de la sociedad civil es alta, siendo más alta en el plano social que en el plano político. La capacidad de respuesta de la sociedad civil en temas como la reducción de la pobreza y la generación de empleo se considera muy alta por los propios involucrados, por las propias organizaciones, pero de nivel medio por parte de observadores externos.

El impacto en las relaciones de la sociedad civil con actores y agencias gubernamentales es heterogéneo, dado que en algunos programas se le otorga a las organizaciones de la sociedad civil un rol accesorio, de simple tercerización, mientras que en otros programas y ámbitos las organizaciones logran un protagonismo mayor. Distintos factores internos y externos conspiran, a entender de quienes han analizado los datos recopilados, contra el logro de un mayor impacto, y se mencionan desde la baja visibilidad de las acciones, en muchos casos por la inadecuada comunicación de los éxitos y buenas prácticas de la sociedad civil, y por ende la fragmentación de esas acciones. La falta de espacios de formación y capacitación para el personal y colaboradores de las organizaciones, las dificultades de comunicación y el centralismo de la capital Montevideo son otros de los problemas y dificultades identificadas.

El ambiente y contexto externo en el que opera la sociedad civil parece altamente propicio, especialmente en los aspectos socio políticos, con muy pocas restricciones por parte del gobierno hacia las organizaciones sociales. La legislación específicamente referida a la posibilidad de trabajo de las organizaciones sociales se considera moderadamente habilitante, mientras que se considera que el gobierno en ejercicio ha propiciado una serie de reformas de políticas públicas que han impactado positivamente para la generación de movimientos positivos en relación a los ámbitos de participación para las organizaciones de la sociedad civil. Se han abierto nuevos espacios de diálogo y han aumentado las oportunidades de acceso a la información, y la participación de las organizaciones involucradas conlleva a su mayor exposición y por ende colabora con su fortalecimiento institucional, al tiempo que se produce un aumento de la transparencia en la ejecución de políticas públicas.

Sin embargo, se comprueba que el abordaje estado-céntrico y partidocrático, muy característico de la sociedad uruguaya, permanece muy arraigado, lo que implica en muchas ocasiones asimetrías en distintas áreas, desde el acceso y manejo a la información, al papel que se le otorga a las propias organizaciones en la ejecución de las políticas sociales. Estas relaciones asimétricas generan muchas veces déficits de capacidades en varios actores no gubernamentales que compromete su capacidad de incidencia efectiva. Aún en un ambiente propicio y con experiencias de cooperación con el Estado, en la actualidad se constatan elementos de desconfianza recíproca en distintos niveles: entre organizaciones y redes de la sociedad civil; entre éstas y el gobierno; y entre éstas y algunos sectores político-partidistas.

Si bien los datos obtenidos en 2004-2005, no son estrictamente comparables con los obtenidos en este nuevo ejercicio, debido a los cambios metodológicos, en alguna medida nos dan algunas pistas sobre los avances y retrocesos que se ha tenido en casi cinco años.

En 2005 se daba cuenta de una sociedad civil que *actúa en un ambiente medianamente propicio; con un desarrollo medio en la promoción y práctica de valores, pero con un bajo impacto de sus acciones y más débil en lo referente a su estructura.* (ICD, 2006)

Esto indica que aparentemente ha habido una mejora en el contexto o ambiente externo, consecuencia de las mejoras en el contexto sociopolítico, socioeconómico y sociocultural. De

igual modo los resultados indican que la percepción del impacto de la acciones de las OSC es mayor, lo que estaría indicando un mejor posicionamiento entre los diversos actores de la sociedad y la opinión pública, mientras que la evaluación de la práctica y promoción de valores muestra un descenso, que en parte puede estar relacionado con la inclusión de nuevos indicadores de medición. En cuanto al nivel de organización (estructura en la versión anterior) parecería haber un cambio importante, aunque la comparabilidad en este caso es menos posible, porque la participación (que ahora es una dimensión independiente) era parte de la dimensión estructura, pero podría ser también en alguna medida la que llevaba a esa dimensión a tener una baja valoración.

De la contrastación de las fortalezas y debilidades identificadas en ambas oportunidades, se identifican debilidades que todavía persisten: la baja participación de las personas en las OSC; la falta de canales y dificultades de comunicación para la OSC; la falta de transparencia y rendición de cuentas; la débil capacidad de incidencia en las políticas públicas; y la escasez de acciones de sostenibilidad medio ambiental. Son éstos por tanto algunos de los temas centrales en los que la sociedad civil debería repensar su acciones a la interna, así como en el relacionamiento con otros actores.

## LISTA DE ANEXOS

|  |     |
|--|-----|
| Anexo 1. Categoría de organizaciones de la sociedad civil.....                       | 56  |
| Anexo 2. Matriz de indicadores .....   | 57  |
| Anexo 3. Integrantes del Comité Asesor .....   | 60  |
| Anexo 4. Dimensiones y potencialidades del voluntariado en Uruguay .....             | 61  |
| Anexo 5. La relación Estado- sociedad civil: los ámbitos de participación .....      | 81  |
| Anexo 6. Redes y articulaciones de la sociedad civil: su valor y su poder.....       | 112 |
| Anexo 7. La agenda de la SC en los programas de los candidatos electorales 2009..... | 128 |
| Anexo 8. Relatoría consultas regionales.....   | 164 |
| Anexo 9. Relatoría Taller Nacional .....   | 182 |

## ANEXO 1. CATEGORÍAS DE ORGANIZACIONES DE LA SC

1. Organizaciones religiosas
2. Sindicatos
3. Organizaciones de mujeres
4. Organizaciones juveniles o estudiantiles
5. OSC de desarrollo (por ejemplo ONG que trabajan en educación, salud servicios sociales)
6. OSC de promoción y cabildeo (por ejemplo de acción cívica, justicia social, derechos humanos, grupos de consumidores)
7. OSC activas en investigación, disseminación de información, educación y capacitación (por ejemplo *think tanks*, centros de recursos, escuelas sin fines de lucro)
8. Medios de comunicación sin fines de lucro
9. Asociaciones de grupos marginados social y económicos (por ejemplo personas pobres, sin techo, inmigrantes, refugiados)
10. Asociaciones de servicio social y salud (por ejemplo, grupos que recogen fondos para servicios o investigación en salud, asociaciones de salud mental, asociaciones de personas con discapacidades)
11. Otros grupos y organizaciones de recaudación de fondos
12. Organizaciones profesionales y de negocios (por ejemplo cámaras de comercio, asociaciones profesionales)
13. Organizaciones comunitarias (por ejemplo asociaciones populares, comités de vecinos)
14. Asociaciones o grupos de la comunidad (por ejemplo grupos de ayuda mutua, asociaciones de padres, asociaciones de pobladores, asociaciones de pueblos indígenas, monasterios y asociaciones musulmanas)
15. OSC de interés económico (por ejemplo cooperativas, bancos de crédito popular, asociaciones de ahorro mutuo)
16. Asociaciones u organizaciones étnicas, tradicionales o de pueblos indígenas
17. OSC de medio ambiente
18. OSC de recreación, culturales o artísticas y sociales
19. Redes de OSC, federaciones, organizaciones de apoyo

## ANEXO 2. MATRIZ DE INDICADORES DEL ISC

| <i>Subdimensión</i>                        | <i>Indicador</i> | <i>Nombre</i>                                     | <i>Puntaje</i> |
|--|------------------|---|----------------|
| <b>1) Dimensión: Compromiso Cívico</b>     |                  |   | <b>45,77</b>   |
| 1.1  |                  | Extensión del compromiso social                   | 25,1           |
|  | 1.1.1            | Membresía social 1                                | 35,40          |
|  | 1.1.2            | Voluntariado social 1                             | 13,10          |
|  | 1.1.3            | Compromiso con la comunidad 1                     | 26,80          |
| 1.2  |                  | Profundidad del compromiso social                 | 43,33          |
|  | 1.2.1            | Membresía social 2                                | 31,00          |
|  | 1.2.2            | Voluntariado social 2                             | 19,00          |
|  | 1.2.3            | Compromiso con la comunidad 2                     | 80,00          |
| 1.3  |                  | Diversidad del compromiso social                  | 86,08          |
|  | 1.3.1            | Diversidad del compromiso social                  | 86,08          |
| 1.4  |                  | Extensión del compromiso político                 | 12,07          |
|  | 1.4.1            | Membresía política 1                              | 14,80          |
|  | 1.4.2            | Voluntariado político 1                           | 4,40           |
|  | 1.4.3            | Activismo individual 1                            | 17,00          |
| 1.5  |                  | Profundidad del compromiso político               | 25,43          |
|  | 1.5.1            | Membresía política 2                              | 27,70          |
|  | 1.5.2            | Voluntariado político 2                           | 22,40          |
|  | 1.5.3            | Activismo individual 2                            | 26,20          |
| 1.6  |                  | Diversidad del compromiso político                | 82,62          |
|  | 1.6.1            | Diversidad del compromiso político                | 82,62          |
| <b>2) Dimensión: Nivel de organización</b> |                  |   | <b>59,47</b>   |
| 2.1  |                  | Gobernabilidad interna                            | 90,4           |
|  | 2.1.1            | Dirección   | 90,40          |
| 2.2  |                  | Infraestructura                                   | 71,3           |
|  | 2.2.1            | Organizaciones soporte                            | 71,30          |
| 2.3  |                  | Comunicación sectorial                            | 85,25          |
|  | 2.3.1            | Comunicación entre pares 1                        | 82,80          |
|  | 2.3.2            | Comunicación entre pares 2                        | 87,70          |
| 2.4  |                  | Recursos Humanos                                  | 24,1           |
|  | 2.4.1            | Sustentabilidad de los RR.HH.                     | 24,10          |
| 2.5  |                  | Recursos tecnológicos y financieros               | 74,85          |
|  | 2.5.1            | Sustentabilidad financiera                        | 65,20          |
|  | 2.5.2            | Recursos tecnológicos                             | 84,50          |
| 2.6  |                  | Vínculos internacionales                          | 10,89          |
|  | 2.6.1            | Vínculos internacionales                          | 10,89          |
| <b>3) Dimensión: Práctica de Valores</b>   |                  |   | <b>43,36</b>   |
| 3.1  |                  | Gobernabilidad de la toma de decisión democrática | 42,1           |

|  |       |   |              |
|--|-------|---|--------------|
|  | 3.1.1 | Toma de decisión  | 42,10        |
| 3.2  |       | Regulaciones laborales  | 36,23        |
|  | 3.2.1 | Igualdad de oportunidades   | 45,20        |
|  | 3.2.2 | Miembros de sindicatos  | 33,50        |
|  | 3.2.3 | Capacitación en derechos laborales  | 38,60        |
|  | 3.2.4 | Disponibilidad pública de políticas para estándares laborales             | 27,60        |
| 3.3  |       | Código de conducta y transparencia  | 42,5         |
|  | 3.3.1 | Disponibilidad pública de un código de conducta                           | 31,00        |
|  | 3.3.2 | Transparencia   | 54,00        |
| 3.4  |       | Estándares ambientales  | 40           |
|  | 3.4.1 | Estándares ambientales  | 40,00        |
| 3.5  |       | Percepción de valores en la sociedad civil como un todo                   | 55,98        |
|  | 3.5.1 | No violencia percibida  | 34,80        |
|  | 3.5.2 | Democracia interna percibida  | 62,20        |
|  | 3.5.3 | Niveles de corrupción percibidos  | 21,90        |
|  | 3.5.4 | Intolerancia percibida  | 78,20        |
|  | 3.5.5 | Peso de los grupos intolerantes percibido                                 | 73,90        |
|  | 3.5.6 | Promoción de la no violencia y la paz percibida                           | 64,90        |
| <b>4) Dimensión: Percepción de Impacto</b> |       |   | <b>59,76</b> |
| 4.1  |       | Receptividad (percepción interna)   | 78,1         |
|  | 4.1.1 | Impacto sobre el interés social 1   | 83,50        |
|  | 4.1.2 | Impacto sobre el interés social 2   | 72,70        |
|  |       |   |              |
| 4.2  |       | Impacto social (percepción interna)                                       | 74,85        |
|  | 4.2.1 | Impacto social general  | 71,05        |
|  | 4.2.2 | Impacto social de la propia organización                                  | 78,65        |
| 4.3  |       | Impacto de política (percepción interna)                                  | 47,33        |
|  | 4.3.1 | Impacto de la política general  | 50,50        |
|  | 4.3.2 | Actividad de política de la propia organización                           | 59,60        |
|  | 4.3.3 | Impacto de política de la propia organización                             | 31,90        |
| 4.4  |       | Receptividad (percepción externa)   | 54,15        |
|  | 4.4.1 | Impacto sobre el interés social 1   | 56,70        |
|  | 4.4.2 | Impacto sobre el interés social 2   | 51,60        |
|  |       |   |              |
| 4.5  |       | Impacto social (percepción externa)                                       | 78,08        |
|  | 4.5.1 | Impacto social sobre los intereses seleccionados                          | 82,85        |
|  | 4.5.2 | Impacto social general  | 73,30        |
| 4.6  |       | Impacto de política (percepción externa)                                  | 70           |
|  | 4.6.1 | Impacto de política campos específicos 1-3                                | 80,00        |
|  | 4.6.2 | Impacto de política general   | 60,00        |
| 4.7  |       | Impacto de la SC en actitudes   | 15,83        |
|  | 4.7.1 | Diferencia de confianza entre miembros de la sociedad civil y no miembros | 8,89         |

|  |       |   |              |
|--|-------|---|--------------|
|  | 4.7.2 | Diferencia en niveles de tolerancia entre miembros de la sociedad civil y no miembros | 11,99        |
|  | 4.7.3 | Diferencia en espíritu público entre miembros de la sociedad civil y no miembros      | 3,42         |
|  | 4.7.4 | Confianza en la sociedad civil  | 39,00        |
| <b>5) Dimensión Contextual: Ambiente</b> |       |   | <b>72,81</b> |
| 5.1                                      |       | Contexto Socio-económico  | 66,5         |
|  | 5.1.1 | Índice de Capacidades Básicas   | 96,30        |
|  | 5.1.2 | Corrupción  | 69,00        |
|  | 5.1.3 | Desigualdad   | 55,10        |
|  | 5.1.4 | Contexto económico  | 45,60        |
| 5.2                                      |       | Contexto socio-político   | 84,20        |
|  | 5.2.1 | Derechos políticos y libertades   | 97,50        |
|  | 5.2.2 | Estado de derecho y libertades personales   | 95,83        |
|  | 5.2.3 | Derechos de asociación y organización   | 100,00       |
|  | 5.2.4 | Experiencia de marco legal  | 66,25        |
|  | 5.2.5 | Eficacia del estado   | 61,40        |
| 5.3                                      |       | Contexto socio-cultural   | 67,74        |
|  | 5.3.1 | Confianza   | 17,00        |
|  | 5.3.2 | Tolerancia  | 96,70        |
|  | 5.3.3 | Espíritu público  | 89,52        |

### ANEXO 3. INTEGRANTES DEL COMITÉ ASESOR

| Institución   | Nombre                         |
|---|--------------------------------|
| Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG)                                      | Daniel Miranda                 |
| Voluntarios en Red - Comunidad Israelita  | Dora Shlafok                   |
| Red Uruguaya Contra la Violencia Doméstica y Sexual   | Teresa Herrera                 |
| Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)                       | Mariana Labastie               |
| Asociación Uruguaya de Educación Católica (AUDEC)   | Marcelo Fontona                |
| Central Sindical Única de Trabajadores PIT CNT  | Fernando Pereira               |
| Asociación de Mujeres Rurales (AMRU)  | Teresa Pedemonte               |
| AIESEC Montevideo   | Noemí Delgado                  |
| Asociación Mundial de Radios Comunitarias Capítulo Uruguay (AMARC)                                    | José Imaz                      |
| Comisión Nacional de Seguimiento (CNS)  | Lilián Abracinskas             |
| Radio Sarandí   | Jaime Clara                    |
| Microsoft   | Leticia de Pena                |
| Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)   | Virginia Varela                |
| Banco Mundial   | Valeria Bolla                  |
| Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano – Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)                  | Mariella Mazzotti              |
| Área de Gestión y Modernización del Estado, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)               | Alejandra Erramuspe            |
| Defensoría del Vecino de Montevideo   | Fernando Rodríguez             |
| Dirección de Desarrollo Social, Intendencia Municipal de Canelones                                    | Gabriela Garrido               |
| Centro de Estudios Interdisciplinarios Uruguayos Facultad de Humanidades, Universidad de la República | Álvaro Rico                    |
| Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)                              | Blanca Rodríguez (Observadora) |

# **ANEXO 4. ESTUDIO DE CASO: DIMENSIONES Y POTENCIALIDADES DEL VOLUNTARIADO EN URUGUAY**



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

**ÍNDICE CIVICUS DE LA SOCIEDAD CIVIL EN URUGUAY 2009**

**ESTUDIO DE CASO**

**DIMENSIONES Y POTENCIALIDADES DEL  
VOLUNTARIADO**

Montevideo  
Octubre de 2009

## Contenido

|  |    |
|--|----|
| Resumen ejecutivo .....  | 63 |
| 1. Introducción .....  | 65 |
| 2. Revisión de literatura .....  | 65 |
| 3. Metodología .....   | 67 |
| 4. Principales hallazgos.....  | 68 |
| 4.1 Amplitud de la acción voluntaria .....   | 68 |
| 4.2 Perfil sociodemográfico de las personas que desarrollan actividades voluntarias.....   | 68 |
| 4.3 Credos y filiaciones de las personas voluntarias.....                                  | 69 |
| 4.4 ¿Qué actividades desarrollan las personas voluntarias?.....                            | 69 |
| 4.5 Los beneficiarios de la acción voluntaria.....   | 71 |
| 4.6 Profundidad de la acción voluntaria .....  | 72 |
| 4.7 ¿En quién confían las personas voluntarias?.....                                       | 74 |
| 4.8 Pertenencia a organizaciones .....   | 74 |
| 4.9 Las razones y motivaciones de las personas voluntarias .....                           | 74 |
| 4.10 Razones por las que no se realizan actividades voluntarias .....                      | 76 |
| 4.11 La influencia del entorno familiar.....   | 76 |
| 5. Conclusiones.....   | 77 |
| 6. Recomendaciones .....   | 78 |
| Bibliografía .....   | 80 |
| Anexo 1. Preguntas sobre voluntariado incorporadas a la encuesta de población del ISC..... | 81 |

## Resumen ejecutivo

El voluntariado es uno de los aspectos, además de la participación, membresía en organizaciones y activismo individual, que se analiza dentro de la dimensión Compromiso Cívico del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil. Dado que el Compromiso Cívico resultó ser una de las dimensiones con menor puntuación en el estudio realizado en Uruguay, se consideró importante realizar un estudio de caso sobre este tema, con el objetivo de identificar posibles estrategias de fortalecimiento de la participación social y política desde el voluntariado.

A través de un acuerdo con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (UNV) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ICD incorporó a la encuesta de población del ISC una batería de 21 preguntas relacionadas con el voluntariado, y se amplió la muestra a personas mayores de 14 años. Esta encuesta de carácter nacional se aplicó en abril y mayo de 2009 a una muestra representativa de todo el país compuesta por 1407 hogares en localidades y ciudades de más de 5.000 habitantes. La técnica utilizada para la aplicación de la encuesta fue la entrevista personal en los hogares.

Como punto de partida, la definición de voluntariado utilizada y que se comunicó a las personas encuestadas fue: *“un trabajo o actividad no paga que se realiza por voluntad propia con la intención de beneficiar a otros sin mediar otro tipo de deber u obligación por lazos familiares o de amistad”*.

De acuerdo con el estudio, el 19,9% de las personas en Uruguay desarrollan al momento de ser encuestadas alguna forma de voluntariado, y más del 43% de la población realiza o ha realizado actividades voluntarias en algún momento de su vida. Estas cifras indican un crecimiento del voluntariado, comparado con los datos que se cuentan de la última década.<sup>30</sup> Desde 1998, el voluntariado habría pasado de convocar activamente a un 7% de la población a un 20%. El crecimiento del voluntariado puede deberse a distintos factores, que en distinta medida coadyuvan al logro de este cambio en la última década. La crisis económica, la mayor difusión de información sobre el tema y un crecimiento de las oportunidades donde realizar trabajo voluntario de forma organizada, pueden mencionarse como potenciales factores.

Por otra parte el 88% de las personas voluntarias se autodefinen como personas de clase media (alta o baja), y más del 60% se autodefine como de clase media baja. Los voluntarios y voluntarias realizan sus actividades en una diversa gama de instituciones. Las organizaciones culturales y recreativas son las que más personas voluntarias convocan, seguido por iglesias, parroquias u organizaciones religiosas. Sumado a esto la mayoría de las personas voluntarias desarrollan tareas educativas o recreativas, tareas manuales o físicas o cuidados y atención personal y acompañamiento

En cuanto a las motivaciones que llevan a las personas a involucrarse en voluntariado, casi el 80% fue motivado a participar por familiares, amigos, vecinos, colegas de trabajo o estudio, integrantes de organizaciones y el 21,5% decidieron involucrarse en voluntariado por

---

<sup>30</sup> En 1998 la empresa Cifra llevó adelante una encuesta de opinión que determinó un bajo grado de involucramiento en el trabajo voluntario, por el cual apenas siete de cada cien personas se desempeñaban como voluntarios y un 18% aspiraría a serlo. Tres años más, una encuesta realizada por la empresa Factum, en mayo de 2001, concluyó que la labor voluntaria se habría duplicado y el 14% de la población estaría realizando labores voluntarias de distinto tipo. La encuesta realizada por Interconsult en diciembre de 2002 reveló un crecimiento de la participación en actividades voluntarias, con un 16% de la población total adulta. Aunque las preguntas no fueron idénticas, cabe destacar que las encuestas aplicaron una metodología similar y coincidieron en consultar a personas mayores de 15 años y sobre la realización de trabajo voluntario en un universo amplio de instituciones: parroquias, hospitales, sindicatos, escuelas, comisiones de fomento, comisiones vecinales, grupos de ayuda a necesitados, grupos políticos, instituciones religiosas, etc.

iniciativa propia. Entre las personas que nunca realizaron trabajo voluntario las razones que se aluden son, entre otras, falta de tiempo o falta de motivación.

En promedio las personas voluntarias dedican 26 horas mensuales o 312 horas por año a esta actividad. Considerando que el 19,9% de la población adulta de mayores de 14 años realiza trabajo voluntario (455.020 personas, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas, Censo de 2004), las personas voluntarias aportarían al país 142 millones de horas por año.

## **1. Introducción**

Según los estudios realizados por el Índice CIVICUS de la Sociedad Civil en Uruguay, la dimensión Compromiso Cívico es junto con la dimensión Valores la que tiene un desarrollo menor entre las cinco dimensiones de análisis de la sociedad civil. En una escala de 0 a 100 el Compromiso Cívico tiene una puntuación de 45,7, lo que indica que es uno de los aspectos de la sociedad civil que merece un desarrollo mayor.

Si bien el voluntariado es uno de los temas que se analizan al interior de la dimensión Compromiso Cívico, además de la participación, membresía en organizaciones y el activismo individual, en términos políticos y sociales, se entendió que era éste un aspecto interesante en el cual profundizar, en tanto el voluntariado es una forma de participación y un ejercicio de ciudadanía, que conjuga un compromiso social o político, y desde donde se pueden generar estrategias para promover e incrementar el compromiso y la participación.

Conocer cuántas personas hacen voluntariado, en el marco de qué organizaciones se realiza, cuántas horas se dedican, cuál es el perfil de las personas que realizan trabajo voluntario, cuáles las áreas de acción privilegiadas y cuáles son las motivaciones, permitirá vislumbrar cuáles son las formas más propicias para promover el ampliar el voluntariado. Se parte de la hipótesis que el desarrollo del voluntariado está estrechamente ligado a la promoción y políticas de difusión que se desarrollen.

A través de un acuerdo con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (UNV) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se realizó una encuesta nacional de voluntariado a personas mayores de 14 años, algunos de cuyos resultados se vuelcan en este documento.

El estudio realizado se propuso evaluar los siguientes aspectos:

- La cuantificación del voluntariado en Uruguay, tanto la amplitud de las acciones voluntarias (número de personas que realizan voluntariado), como su profundidad (horas que las personas dedican a estas actividades), que pueda echar luz sobre el valor del trabajo voluntario en términos económicos.
- El perfil de las personas voluntarias: edad, ubicación sociodemográfica y socioeconómica, ocupación, e inclinaciones políticas y religiosas.
- Las características del involucramiento en actividades voluntarias: tipo de actividades y tareas desarrolladas y las organizaciones de elección para el ejercicio del voluntariado.
- Las motivaciones que llevaron a las personas a vincularse a tareas voluntarias, las razones por las cuales las realizan y su percepción del beneficio e impacto de sus acciones.
- Las posibles vías de promoción del voluntariado en Uruguay para el logro de un mayor involucramiento de las personas.

## **2. Revisión de literatura**

Si bien en Uruguay no existen estudios abarcadores previos que dieran cuenta de la dimensión y características del voluntariado, o su evolución a través de distintos períodos, en los últimos 10 años han existido esfuerzos tendientes a ello, especialmente desde el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil. A los estudios pioneros del Instituto de Comunicación

y Desarrollo (ICD) de principios de la década de 1990, se sumaron varias encuestas realizadas por empresas privadas y un creciente interés por parte de estudiantes de grado y posgrado, con la inclusión del tema en tesis y otras investigaciones.

Tres encuestas realizadas entre 1998 y 2002, mostraron en apenas cinco años una tendencia al crecimiento del voluntariado. Si bien los resultados deben relativizarse porque las encuestas no fueron realizadas por las mismas consultoras, las tres utilizaron muestras representativas de la población mayor de 15 años y la metodología e instrumentos de recolección de información fueron similares. En 1998 un 7% de la población manifestaba realizar trabajo voluntario, y en 2002 esta cifra había ascendido a un 16%. (ICD, 2003).

Se debe mencionar también que Año Internacional de los Voluntarios (AIV2001)<sup>31</sup> y la discusión y posterior aprobación por parte del parlamento uruguayo de la Ley de Voluntariado Social (Ley N° 17.885), en agosto de 2005, constituyen dos hitos que fueron marco de una profundización del debate en torno al voluntariado.

En los primeros estudios de tipo cualitativo que se realizaron sobre voluntariado en las organizaciones de la sociedad civil, se encuentran algunas pistas para el fortalecimiento del voluntariado, sobre las cuales se procura profundizar con este nuevo estudio. Las formas de convocatoria, la capacitación de los voluntarios, metodología de trabajo dentro de las organizaciones surgían en un estudio realizado en el año 1997, como los ejes centrales para el trabajo con los y las voluntarias. El tipo de institución o proyecto también aparecía como un aspecto de relevancia para los distintos tipos de voluntarios. “Así un proyecto que se percibe como transformador de la sociedad, atrae a una población joven, y otro de carácter más tradicional motiva a señoras de medios sociales acomodados”. (Aguñín y Sapriza, 1997).

---

<sup>31</sup> En ocasión del “Año Internacional de los Voluntarios (AIV2001)” se conformó en Uruguay un Comité Nacional, que en su etapa inicial se integró con el Instituto de Comunicación y Desarrollo (punto focal designado por Naciones Unidas), con instituciones del ámbito público (IINJU e, INAME), organizaciones de la sociedad civil (ACJ, Cruz Roja, Desem, Comité Central Israelita del Uruguay, Foro Juvenil y ANONG) y el PNUD.

### **3. Metodología**

Para cumplir con los objetivos del estudio, se incluyeron a la encuesta de población del ISC una batería de 21 preguntas específicamente sobre voluntariado.

La encuesta se aplicó en abril y mayo de 2009 a personas mayores de 14 años, para una muestra representativa de todo el país compuesta por 1407 hogares sorteados de forma aleatoria, probabilística, estratificada y representativa por sexo y edad de la población del Uruguay de localidades y ciudades de más de 5.000 habitantes. La técnica utilizada para la aplicación de la encuesta fue la entrevista personal en los hogares.

En anexo 1, se adjunta el listado de preguntas incorporadas al formulario de la encuesta de población del ISC.

## 4. Principales hallazgos

### 4.1 Amplitud de la acción voluntaria

Según el estudio, el 19,9% de las personas en Uruguay desarrollan al momento de ser encuestadas alguna forma de voluntariado, y en promedio cada persona dedica 26 horas mensuales a este tipo de acciones. Más del 43% de la población ha realizado actividades voluntarias en algún momento de su vida, incluyendo en la actualidad, según la distribución que indica el cuadro 1.

**Cuadro 1. Amplitud de la acción voluntaria**

| Ejercicio del voluntariado                   | Porcentaje |
|--|------------|
| En el momento actual o durante el último año | 19,9       |
| Hizo hace más de 1, 2, 3, o 4 años           | 10,8       |
| Hizo hace más de 5 años                      | 12,6       |
| Nunca ha realizado                           | 56,7       |

### 4.2 Perfil sociodemográfico de las personas que desarrollan actividades voluntarias

El 55% de las personas que realizan actividades voluntarias son mujeres. Los mayores porcentajes de personas que son activas en voluntariado se ubican en la franja de 35 a 50 años y de 14 a 24 años.

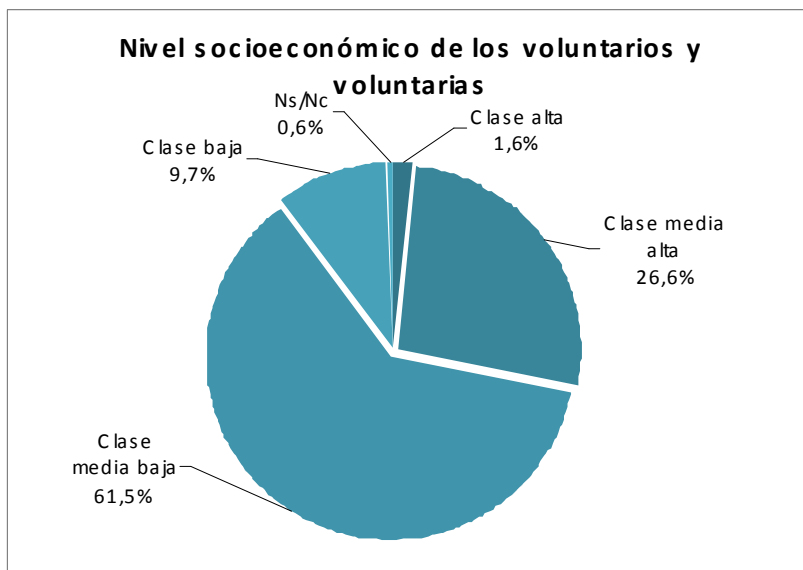
**Cuadro 2. La edad de las personas voluntarias**

| Tramo edad | 14 a 24 años | 25 a 34 años | 35 a 50 años | 50 a 64 años | 65 años y más |
|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Porcentaje | 25%          | 15%          | 27%          | 20%          | 10%           |

La mayoría de las personas (más del 60%) que realizan actividades voluntarias tiene estudios de nivel medio, sea enseñanza secundaria completa o incompleta.

**Cuadro 3. El nivel de educación de las personas voluntarias**

| Nivel educativo       | Porcentaje |
|-----------------------|------------|
| Primaria incompleta   | 3,1        |
| Primaria completa     | 6,7        |
| Secundaria incompleta | 41,7       |
| Secundaria completa   | 23,8       |
| Terciaria incompleta  | 8,9        |
| Terciaria completa    | 15,9       |



El 88% de las personas voluntarias se autodefinen como personas de clase media (alta o baja), y más del 60% se autodefine como de clase media baja.

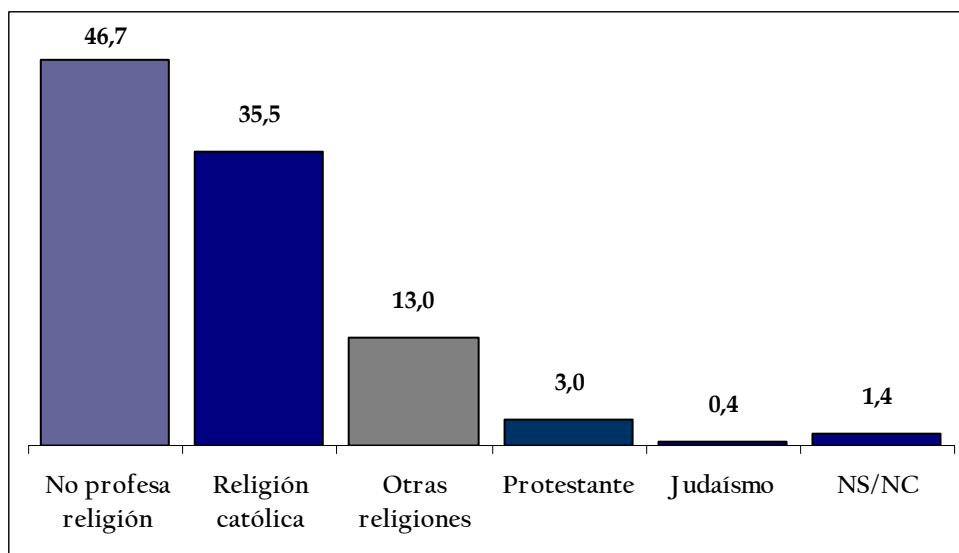
**Figura 1. El nivel socioeconómico de las personas voluntarias**

Más de dos tercios de las personas voluntarias están

en actividad y tienen una ocupación laboral, con solamente el 1% del que expresa estar desocupado al momento de la encuesta.

#### 4.3 Credos y filiaciones de las personas voluntarias

El 60% de las personas que ejercen el voluntariado declaran considerarse personas religiosas independientemente de que profesen alguna religión. Dentro de los credos religiosos, la religión católica es la mayoritariamente profesada por quienes hacen voluntariado.

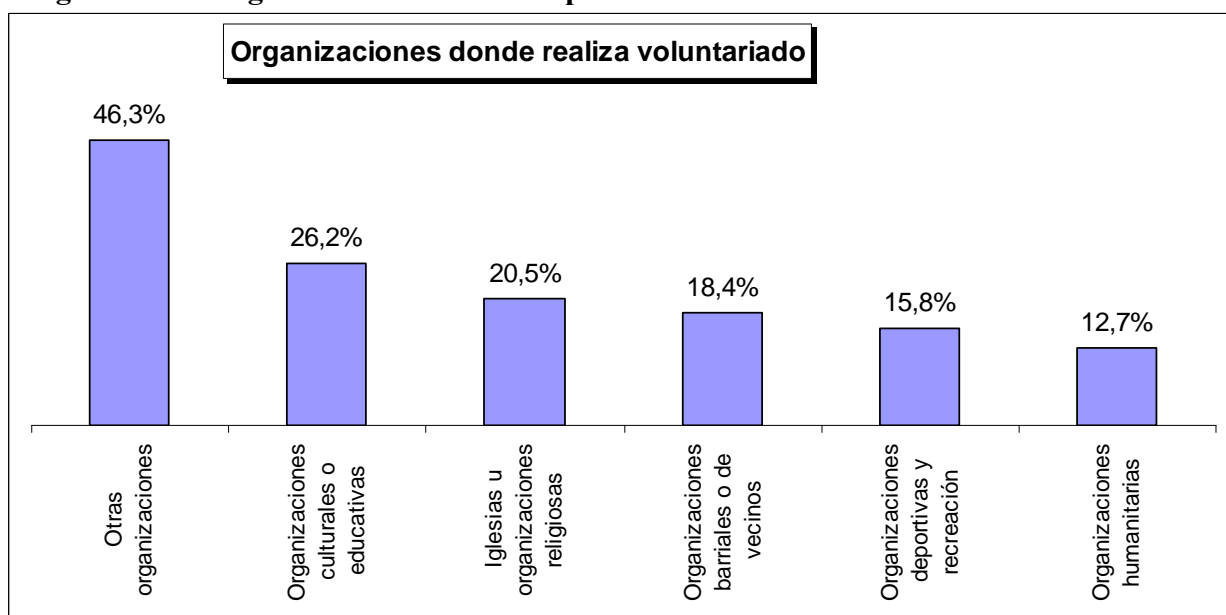


**Figura 2. Filiación religiosa de las personas voluntarias**

#### 4.4 ¿Qué actividades desarrollan las personas voluntarias?

Los voluntarios y voluntarias realizan sus actividades en una diversa gama de instituciones. Las organizaciones culturales y recreativas son las que más personas voluntarias convocan, seguido por iglesias, parroquias u organizaciones religiosas.

**Figura 3. Las organizaciones donde las personas voluntarias realizan actividades**



El 46,3% representado por otras organizaciones incluye una amplia gama de organizaciones: partidos políticos (8,2%), organizaciones juveniles (6,6%), asociaciones profesionales (5,5%), cooperativas (5,1%), Sindicatos (5,4%), organizaciones ambientalistas (2,6%), organizaciones de Derechos Humanos (1,9%), organizaciones de defensa de los consumidores (1,1%) y otras (9,9%).

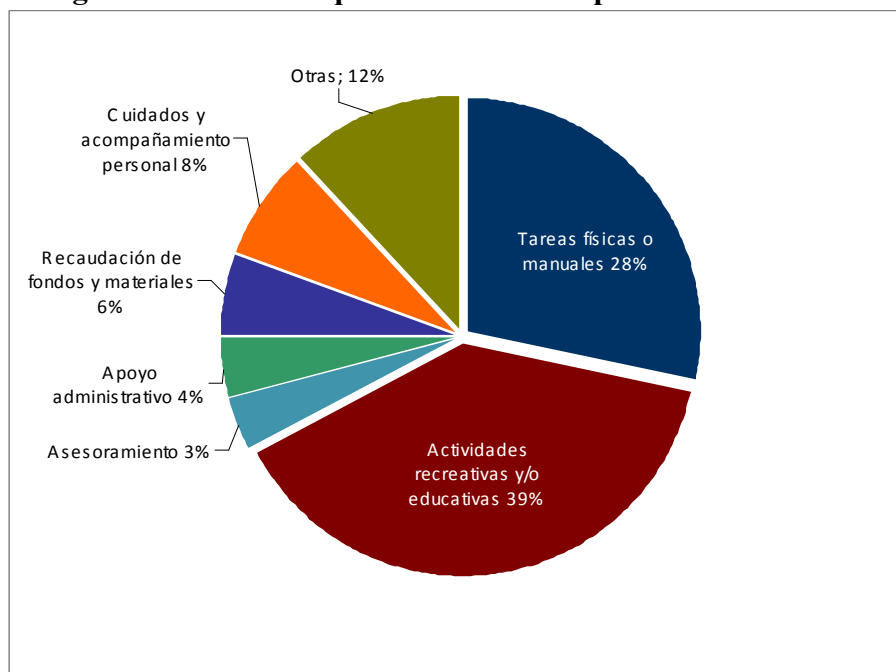
La educación es el área que convoca casi a la tercera parte de las personas que realizan actividades voluntarias.

**Cuadro 4. Las áreas de actividad de las personas voluntarias**

| Áreas de actividad   | Porcentaje |
|--|------------|
| Educación  | 28,30%     |
| Derechos humanos y derechos básicos: vivienda, salud, alimentación | 14%        |
| El barrio y la comunidad   | 11,10%     |
| Deportes y recreación  | 9,90%      |
| Aspectos sociales: la pobreza                                      | 8,70%      |
| Actividades culturales   | 4,60%      |
| situaciones de emergencia social y humanitaria                     | 4%         |
| Otras 14 áreas   | 19,40%     |

El 75% de las personas voluntarias desarrollan tareas educativas o recreativas, tareas manuales o físicas o cuidados y atención personal y acompañamiento.

**Figura 4. Las tareas que desarrollan las personas voluntarias**



Las tareas de cuidado o acompañamiento son realizadas en más de un 76% por personas voluntarias mujeres, mientras que las actividades de tipo administrativas son desarrolladas mayoritariamente por voluntarios hombres.

**Cuadro 5. Distribución de tareas según sexo de las personas voluntarias**

| Tarea o actividad                          | Voluntarios hombres | Voluntarias mujeres |
|--|---------------------|---------------------|
| Tareas físicas o manuales                  | 56,7%               | 43,3%               |
| Actividades educativas y/o recreativas     | 34,1%               | 65,9%               |
| Otras                                      | 45,2%               | 54,8%               |
| Apoyo administrativo                       | 65,7%               | 34,3%               |
| Cuidado, atención personal, acompañamiento | 23,5%               | 76,5%               |
| Asesoramiento                              | 43,5%               | 56,5%               |
| Recolección de fondos o materiales         | 26,8%               | 73,2%               |

#### 4.5 Los beneficiarios de la acción voluntaria

Los niños y niñas constituyen los principales destinatarios de la acción voluntaria en Uruguay (casi 40%), con un casi 20% de personas encuestadas que entienden que su trabajo beneficia a la población en general sin discriminación de perfil.

**Cuadro 6. Destinatarios de las acciones voluntarias**

| <b>Destinatarios</b>                                 | <b>Porcentaje</b> |
|--|-------------------|
| Niños y niñas de 6 a 12 años                         | 22,4%             |
| Población en general                                 | 19,8%             |
| Niños y niñas de 0 a 5 años                          | 16,7%             |
| Familia  | 9,2%              |
| Adolescentes de 13 a 17 años                         | 8,7%              |
| Adultos mayores, más de 65 años                      | 6,1%              |
| Jóvenes de 18 a 29 años                              | 6,1%              |
| Otros grupos   | 2,6%              |
| Instituciones/organizaciones                         | 2%                |
| Personas en situación de pobreza                     | 1,4%              |
| Grupos étnicos/colectividades                        | 1%                |
| Personas discapacitadas; mujeres; evacuados; hombres | Menos de 1%       |

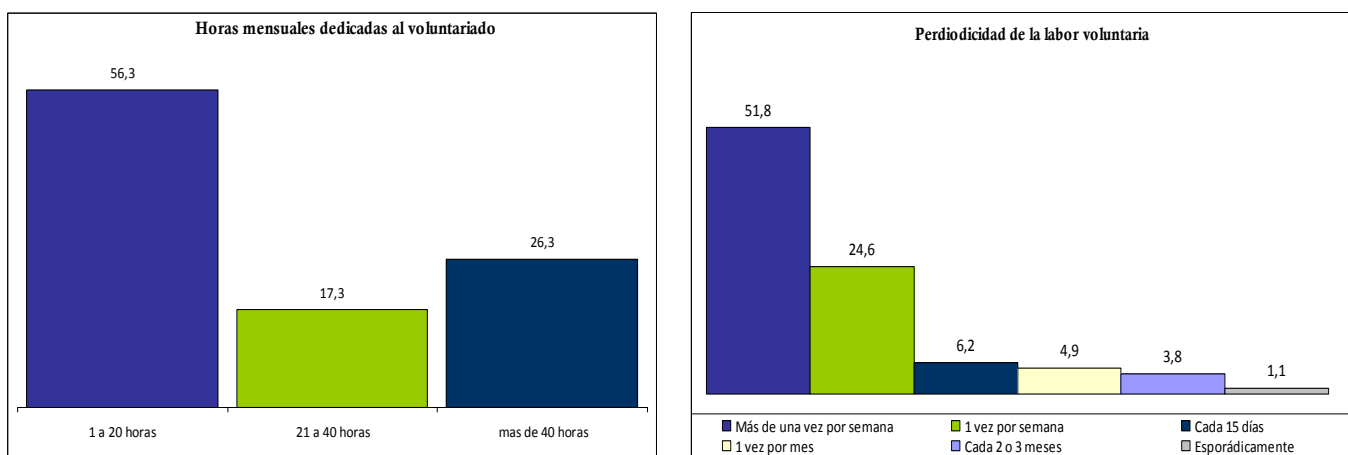
La mayoría de las personas voluntarias que trabajan con adultos mayores, y la totalidad de personas que trabajan con personas con capacidades diferentes, son mujeres. Por otra parte, el 100% de las personas que trabajan con evacuados son hombres.

**Cuadro 7. Destinatarios de las acciones según sexo de las personas voluntarias**

| <b>Población destinataria</b>    | <b>Voluntarios hombres</b> | <b>Voluntarias mujeres</b> |
|----------------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Niños de 0 a 5 años              | 38,5%                      | 61,5%                      |
| Niños de 6 a 12 años             | 35,2%                      | 64,8%                      |
| Adolescentes de 13 a 17 años     | 46,5%                      | 53,5%                      |
| Jóvenes de 18 a 29 años          | 45,7%                      | 54,3%                      |
| Adultos mayores                  | <b>27,5%</b>               | <b>72,5%</b>               |
| Familia                          | 56,5%                      | 43,5%                      |
| Población en general             | 50%                        | 50%                        |
| Discapacitados                   | 0%                         | 100%                       |
| Evacuados                        | 100%                       | 0%                         |
| Mujeres                          | 0%                         | 100,0%                     |
| Hombres                          | 100%                       | 0%                         |
| Grupos étnicos, colectividades   | 56,9%                      | 43,1%                      |
| Personas en situación de pobreza | 68,4%                      | 31,6%                      |

#### **4.6 Profundidad de la acción voluntaria**

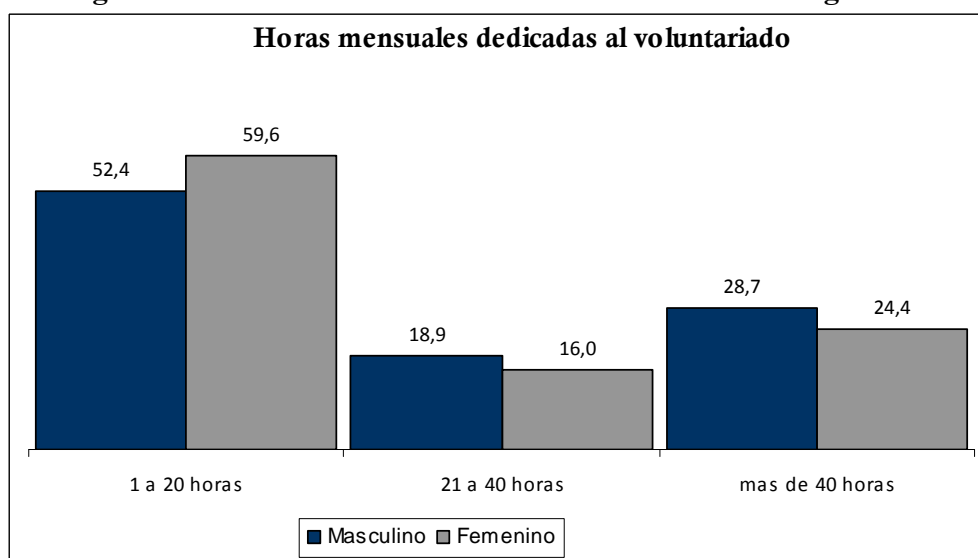
Las personas que desarrollan actividades voluntarias lo hacen más de una vez por semana y mayoritariamente dedican a estas actividades entre una hora y 20 horas al mes, para un total de más de 7000 horas mensuales en toda la población encuestada.



**Figura 5. Horas dedicadas al mes y frecuencia de la labor voluntaria**

Hombres como mujeres dedican una similar cantidad de horas mensuales a tareas voluntarias.

**Figura 6. Horas mensuales dedicadas al voluntariado según sexo**



Las personas que se autoidentifican como de clase baja dedican más horas mensuales a actividades voluntarias que aquellas que se identifican como de clase alta.

**Cuadro 8. Dedicación mensual a actividades voluntarias según autoidentificación socioeconómica**

| Horas dedicadas al mes | Clase alta | Clase media | Clase baja |
|------------------------|------------|-------------|------------|
| 1 a 20 horas           | 77,1%      | 58,7%       | 28,6%      |
| 21 a 40 horas          | 22,9%      | 16,8%       | 22,6%      |
| Más de 40 horas        | 0%         | 24,5%       | 48,9%      |

#### 4.7 ¿En quién confían las personas voluntarias?

Un 73% de las personas que realizan actividades voluntarias y un 85% de las personas que nunca realizó voluntariado no consideran confiables a la mayoría de las personas.

**Cuadro 9. Confianza interpersonal de personas voluntarias y no voluntarias**

| Horas dedicadas al mes | Clase alta | Clase media | Clase baja |
|------------------------|------------|-------------|------------|
| 1 a 20 horas           | 77,1%      | 58,7%       | 28,6%      |
| 21 a 40 horas          | 22,9%      | 16,8%       | 22,6%      |
| Más de 40 horas        | 0%         | 24,5%       | 48,9%      |

Se observan similares bajos niveles de confianza institucional, pero las personas que nunca desarrollaron actividades voluntarias tienen mayores niveles de desconfianza.

#### 4.8 Pertenencia a organizaciones

Las personas voluntarias pertenecen a organizaciones sociales de distinto tipo. Las **organizaciones** educativas y recreativas son las que tienen mayores niveles de membresía activa.

**Cuadro 10. Participación de las personas voluntarias en organizaciones sociales**

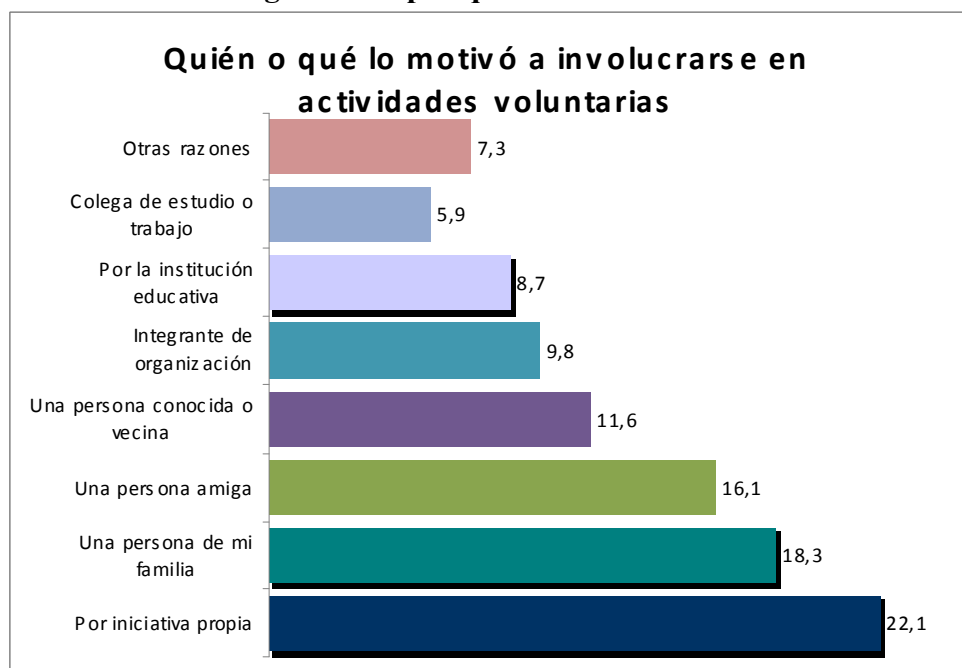
|                | Organizaciones culturales o educativas | Organizaciones deportivas o recreativas | Iglesias, organizaciones religiosas | Organizaciones humanitarias | Organización barrial o de vecinos |
|----------------|--|---|-------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|
| Socio activo   | 30,4%                                  | 24,2%                                   | 23,3%                               | 12,4%                       | 20,3%                             |
| Socio inactivo | 3,0%                                   | 5,2%                                    | 4,5%                                | 2,1%                        | 0,4%                              |
| No pertenece   | 66,6%                                  | 70,6%                                   | 72%                                 | 85,5%                       | 79,3%                             |

Las organizaciones que trabajan en temas muy específicos –consumidores, ambientales y juveniles, incluso derechos humanos-, tienen niveles bajos de membresía entre los voluntarios y voluntarias (en todos los casos menos de 5%).

#### 4.9 Las razones y motivaciones de las personas voluntarias

El 21,5% de las personas voluntarias se decidieron a involucrarse en voluntariado por iniciativa propia, mientras que el restante casi 80% fue motivado a participar por familiares, amigos, vecinos, colegas de trabajo o estudio, integrantes de organizaciones.

**Figura 7. El por qué del involucramiento**



La satisfacción personal es la razón de una cuarta parte de las personas voluntarias, mientras que la inmensa mayoría realiza estas actividades por motivos altruistas.

**Figura 8. Motivaciones por las que realizan actividades voluntarias**



La mayoría de las personas voluntarias sienten satisfacción y gratificación al realizar actividades voluntarias o entiende que adquieren experiencias y aprendizajes.

**Cuadro 11. Las retribuciones que se obtienen de la acción voluntaria**

| Retribuciones  | Porcentaje |
|--|------------|
| De índole personal (satisfacción y gratificación)                  | 58,52%     |
| Aprendizajes y experiencia   | 12,8%      |
| Valores cívicos (retribuciones humanitarias, principios, servicio) | 8,4%       |
| Ayudar   | 5,6%       |
| Ver los resultados   | 9,5%       |

#### 4.10 Razones por las que no se realizan actividades voluntarias

Un 56,7% de las personas entrevistadas no ha realizado nunca actividades voluntarias. Las razones que se aluden son, entre otras, falta de tiempo o falta de motivación.

**Cuadro 12. Las razones por las que no se realizan actividades voluntarias**

| Razón o razones                              | Porcentaje |
|--|------------|
| Falta de tiempo                              | 31,90%     |
| No sabe como acercarse, nadie lo ha invitado | 21,90%     |
| Su trabajo/estudio no se lo permite          | 12,80%     |
| Falta de motivación/ganas                    | 10,8%      |
| No desea comprometerse a este tipo de cosas  | 4%         |
| Ayuda de otra manera                         | 3,3%       |
| No confía en quienes lo organizan            | 3,10%      |
| Otras  | 4%         |

Cerca de un 23% de personas han realizado voluntariado anteriormente, pero no lo hacen actualmente. Para casi la mitad de quienes responden así, es por falta de tiempo.

**Cuadro 13. Razones por las que se ha dejado de realizar actividades voluntarias**

| Razón                                     | Porcentaje |
|---|------------|
| Falta de tiempo                           | 47.3%      |
| Se mudó de localidad                      | 6.9%       |
| Falta de motivación/ya no le interesó     | 6.7%       |
| Apoya de otras maneras                    | 6.0%       |
| Problemas de salud                        | 4.5%       |
| Dejó de confiar en quienes lo organizaban | 5.2%       |
| Otras razones                             | 17.4%      |

El 80% de las personas que nunca han ejercido el voluntariado, consideran que este tipo de actividades las realizan personas que tienen tiempo para ello (29,1%); que lo hacen para ayudar a quienes lo necesitan (23,3%), o porque están motivados o tienen ganas de hacer acciones voluntarias (13,1%); para sentirse útiles (9,7%); por creencias religiosas (7%); o por convicciones filosóficas, cívicas o políticas (6,5%).

#### 4.11 La influencia del entorno familiar

La mayoría de las personas que desarrollan actividades voluntarias, o que lo hicieron en el pasado, tienen al menos un familiar que también lo hace. A su vez las personas que no participan de acciones voluntarias no tienen, en su mayoría, familiares que lo hagan.

**Cuadro 14. Voluntariado en las familias de las personas encuestadas**

| Ejercicio del voluntariado              | Familiares que realizan actividades voluntarias |         |        |          |         |       |
|---|---|---------|--------|----------|---------|-------|
|   | Ninguno   | Cónyuge | Padres | Hermanos | Abuelos | Hijos |
| En el momento actual o durante este año | 39,8%   | 13,8%   | 17,4%  | 12,4%    | 0,3%    | 14,5% |
| En algún momento de los últimos 5 años  | 49,5%   | 14,8%   | 19,0%  | 4,6%     | 0%      | 11,1% |

|                            |       |       |      |      |      |       |
|----------------------------|-------|-------|------|------|------|-------|
| Realizó hace más de 5 años | 52,6% | 14,3% | 7,6% | 5,3% | 0,7% | 15,6% |
| Nunca realizó              | 73,7% | 2,8%  | 6,2% | 4,6% | 0,1% | 8,0%  |

Los **destinatarios del trabajo voluntario** de tres de los cuatro grupos de edad (de las personas jóvenes, de las personas adultas medio y de las personas adultas mayores) son principalmente niños y niñas en edad escolar, de 6 a 12 años de edad. Las personas adultas medio que hacen voluntariado entienden que sus acciones se dirigen a la población en general.

## 5. Conclusiones

Este capítulo se resalta algunos de los principales hallazgos de la investigación, a partir de lo cual se pueden aventurar hipótesis o pensar acciones y políticas para vigorizar el movimiento voluntario en el país.

### *Un voluntariado en crecimiento*

Los datos de la encuesta indican que algo más del 19,9% de la población realiza tareas voluntarias en el momento actual o lo ha hecho en los últimos meses, mientras que un 43% de la población lo hace o lo ha hecho en algún momento de su vida.

### *La contribución del voluntariado en la economía*

En promedio las personas voluntarias dedican 26 horas mensuales o 312 horas por año a esta actividad. Considerando que el 19,9% de la población adulta de mayores de 14 años realizan trabajo voluntario (455.020 personas, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas, Censo de 2004), las personas voluntarias aportarían al país 142 millones de horas por año.

### *Diversidad del trabajo voluntario*

En todo el país las personas que se autoidentifican como pertenecientes a distintos sectores sociales, dedican su tiempo a tareas de voluntariado, si bien existe una importante concentración en la capital del país. Por otra parte, las mujeres voluntarias superan levemente a los hombres (55% de las personas voluntarias son mujeres). Las personas que realizan tareas voluntarias se autoidentifican mayoritariamente como de clase media baja y más del 40% del voluntariado lo constituyen personas con enseñanza secundaria incompleta.

### *El voluntariado se sustenta en una vocación de servicio.*

La mayoría de las personas voluntarias son personas que tienen una ocupación definida y están ocupadas en la actualidad, sea con un trabajo o con estudios formales, y apenas un poco más del 1% que se encuentra en situación de desocupación.<sup>32</sup> Las personas voluntarias realizan sus actividades en una diversa gama de instituciones, siendo las organizaciones culturales y recreativas las que más personas voluntarias convocan, seguido por iglesias, parroquias u organizaciones religiosas. Por otra parte, son personas de todos los credos las que realizan voluntariado, y las motivaciones de tipo altruista concentran la inmensa mayoría de las causas por las cuales se realizan tareas voluntarias. Los uruguayos y uruguayas hacen voluntariado para mejorar su comunidad, porque tienen vocación por ayudar y colaborar, o porque sienten un llamado de tipo cívico.

<sup>32</sup> Según los datos del Instituto Nacional de Estadística, la tasa de desempleo para el trimestre octubre-dic de 2009 era de 6,6%

### ***La importancia de la familia y amistades en el voluntariado***

La participación en actividades voluntarias parece ser un elemento que se repite en las familias, que se transmite entre generaciones de la misma familia. Seguramente el ejemplo cercano en la figura de familiares directos, y muy especialmente de la madre o padre, un hijo o hija, es un aliciente para el involucramiento de nuevas personas al voluntariado.

### ***Los vínculos más cercanos son una fuerte motivación***

Ocho de cada diez personas que hacen trabajo voluntario han sido motivadas por otras personas para involucrarse en estas actividades, sean familiares, colegas o un ejemplo inspirador. El voluntariado por un lado, se refiere a la esencia colectiva de las personas, de los seres humanos, y por otro lado conlleva un efecto contagioso, que puede ser aprovechado de forma positiva en el diseño de acciones de promoción y de políticas.

### ***Desconocimiento y falta de tiempo juegan en contra al voluntariado***

Son muy pocas además las personas que afirman no creer en el trabajo voluntario: apenas el 14% de la población dice no creer en esta forma de involucramiento. El 90% considera que debe educarse en el ejercicio del voluntariado a nuevas generaciones y que su práctica es una fuente de aprendizaje. La mayoría de las personas que no realizan voluntariado alegan falta de tiempo para dedicar a esas actividades, y otra gran proporción al hecho de que nadie les ha invitado o que no encuentran motivaciones.

### ***Mujeres y jóvenes en el voluntariado***

Las personas jóvenes son quienes componen los mayores contingentes de voluntarios: el 40% de las personas que desarrollan tareas voluntarias tienen menos de 34 años de edad. Por otra parte, hay más mujeres que hombres en el ejercicio del voluntariado y además existen determinadas actividades voluntarias que convocan mayoritariamente mujeres, con una “clásica” o tradicional distribución de género.

### ***La infancia es el beneficiario prioritario***

Los niños y las niñas figuran como beneficiarios del trabajo de la mayoría de las personas voluntarias en Uruguay. Las políticas de infancia podrían verse altamente favorecidas, de mediar políticas orquestadas que incorporen la riqueza e intenciones altruistas del voluntariado en Uruguay.

### ***Promoción del voluntariado***

Las personas encuestadas consideran que la convocatoria, las campañas y la difusión de información son elementos claves para la promoción del voluntariado, con casi 60% que opina de forma similar. La incorporación del voluntariado en el debate a público y en la agenda de decisores, de la sociedad civil, de la academia y de los medios masivos, se presenta como inaplazable para la potenciación del voluntariado en Uruguay.

## **6. Recomendaciones**

La promoción del voluntariado puede beneficiar el desarrollo del país, mejorar la vida de muchas personas y enriquecer de distintas formas la vida de quienes se involucran en esas tareas. La promoción del voluntariado es una tarea de todas las personas, sea desde organizaciones sociales, entes del Estado, comisiones barriales y otras organizaciones que en conjunto y en coaliciones podrían. Algunas de las acciones que se podrían desarrollar son:

- **Realizar convocatorias** masivas a jornadas de trabajo voluntariado.
- **Difundir y promover campañas de información** sobre el voluntariado.
- **Incorporar las actividades voluntarias** a la vida cotidiana.
- **Comunicar los beneficios del voluntariado**, por ejemplo que muy poco tiempo de dedicación reditúa en muchas gratificaciones y trae muchos beneficios a la comunidad.
- **Educar en el ejercicio del voluntariado a nuevas generaciones**, a través de la familia y sus valores propios.
- **Generar espacios** donde ejercer el voluntariado, especialmente el voluntariado educativo y recreativo.
- **Incorporar el voluntariado** en la responsabilidad social empresarial, en las escuelas y centros educativos (prácticas de aprendizaje servicio) y en otros ámbitos
- **Capacitar a las organizaciones** para el trabajo con voluntarios
- **Capacitar a los voluntarios**, para el desarrollo comprometido y con profesionalidad de su labor
- **Diseño de políticas públicas**, para la promoción y revalorización del voluntariado

## **Bibliografía**

- Aguñín, M.artha Aguñín y Graciela Sapriza (1997): *Características del voluntariado en Uruguay*, Montevideo: ICD
- Bettoni, Analía y Cruz, Anabel. (2001) *Voluntariado en Uruguay: perfiles, impacto y desafíos*, Montevideo: ICD
- Bettoni, Analía. (2004): *El voluntariado en las organizaciones de la sociedad civil*, Montevideo: ICD.
- Cruz, Anabel (2007): *El tercer sector en la construcción de capital social*, Barcelona: Taula de Entitats del Tercer Sector de Catalunya.
- Cruz, Anabel. y Pérez Lucía (2007): *Envejecer Aprendiendo. Envejecer Ayudando. Adultos Mayores en Uruguay: actores del voluntariado y del servicio cívico*, Montevideo: Universidad de Washington en St. Louis (EE.UU); ICD.
- IAVE, UNV y CIVICUS (2008): *Voluntariado y Activismo Social. Caminos para la participación en el desarrollo humano*.
- Instituto de Comunicación y Desarrollo (2003): *El voluntariado en Uruguay*, Montevideo: ICD.
- Interconsult – Grupo Consultor (2004): *Informe sobre voluntariado social en Uruguay*, Montevideo: Interconsult..
- Parlamento del Uruguay (2005): *Ley de Voluntariado Social. (Ley N° 17.885)*. Publicada en el diario oficial del día 4 de agosto de 2005.
- Voluntarios de Naciones Unidas (1999): *Voluntariado y desarrollo social*. Documento de antecedentes para la discusión en la reunión del grupo de expertos, Nueva York, 29 y 30 de noviembre 1999.

## **Anexo 1. Preguntas sobre voluntariado incorporadas a la encuesta de población del ISC**

### Introducción

Ahora vamos a hablar de acciones de voluntariado. El voluntariado es un trabajo o actividad no paga que se realiza por voluntad propia con la intención de beneficiar a otros sin mediar otro tipo de deber u obligación por lazos familiares o de amistad.

EV1. En los últimos 12 meses ¿usted ha dedicado tiempo o realizado actividades de manera voluntaria sin recibir pago por ello?

[SÓLO UTILIZAR SI LA PERSONA NO ENTIENDE LA PREGUNTA O SI CONTESTA NO]

Por ejemplo ¿ha realizado alguna actividad para colaborar/ayudar con otras personas que no sean de la familia, o para alguna organización de la comunidad (escuela, liceo, organización social, sindicato), o para organizar alguna campaña, o para apoyar alguna acción social concreta o para ayudar a solucionar algún problema?

1. Si
2. No [PASAR A LA PREGUNTA EV11]

EV2 En cuanto a las actividades voluntarias fuera de la familia que realizó en este último año ¿cuáles recuerda fueron las áreas principales de dichas actividades?

[NO LEER, CODIFICAR. MARCAR 1º, 2º Y 3º EN EL ORDEN QUE EL ENCUESTADO PRIORICE]

1. Educación
2. Deporte y recreación
3. Barrio / Comunidad
4. Vivienda
5. Situaciones de emergencia
6. Sociales en situaciones de pobreza
7. Rehabilitación
8. Cultura
9. Alimentación
10. Compañía / cuidado de otras personas
11. Salud
12. Derechos Humanos
13. Organizaciones / desarrollo institucional
14. Medio ambiente
15. Sindicalismo o acción gremial
16. Género
17. Comunicación
18. Obras y actividades del gobierno
19. Política partidaria
20. Actividades evangelizadoras, catequesis o similar, etc.
21. Causas ciudadanas
22. Otros: (especificar) \_\_\_\_\_

EV3 ¿Cuáles fueron los destinatarios principales de dichas actividades?

[MARCAR 1º, 2º Y 3º EN EL ORDEN QUE EL ENCUESTADO PRIORICE]

1. Niños (o a 5 años)
2. Niños (6 a 12 años)
3. Adolescentes (13 a 17 años)
4. Jóvenes (18 a 29 años)
5. Adultos mayores (más de 65 años)
6. Familia
7. Población en general
8. Discapacitados
9. Evacuados
10. Mujeres
11. Hombres
12. Grupos étnicos

13. Inmigrantes
14. Personas en situación de pobreza
15. Enfermos
16. Instituciones / organizaciones
17. Otros:(especificar) \_\_\_\_\_

EV4 ¿Qué tipo de tarea realizó o realiza en el marco de la/s actividad/es mencionada/s?  
[MOSTRAR TARJETA. MARCAR 1º, 2º Y 3º EN EL ORDEN QUE EL ENCUESTADO PRIORICE]

1. Tareas físicas o manuales (mano de obra)
2. Enseñar, capacitar o entrenar
3. Animar actividades recreativas o reflexivas
4. Apoyar servicios comunitarios (ej. comedores, merenderos, guarderías, etc)
5. Cuidado, atención personal o acompañamiento
6. Asesoramiento
7. Recolección de fondos, materiales u otro tipo de recursos
8. Apoyo administrativo
9. Campañas informativas
10. Relaciones públicas
11. Diseño / comunicación
12. Apoyo a organizacional o institucional
13. Organización de eventos
14. Voluntariado en línea /difusión o campañas por Internet / tareas virtuales
15. Otros (especificar)

EV5 ¿Desde dónde se organizó esta colaboración?  
[MARCAR HASTA 1º Y 2º SI CORRESPONDE EN EL ORDEN QUE EL ENCUESTADO PRIORICE]

1. En una institución educativa de primaria o secundaria pública
2. En una institución educativa de primaria o secundaria privada
3. En una institución de educativa o académica terciaria público
4. En una institución de educativa o académica terciaria privada
5. En una organización de la sociedad civil / ONG
6. En un organismo de gobierno nacional (ministerios, entes)
7. En un organismo de gobierno departamental (intendencia, junta ...)
8. En el sistema nacional de emergencia
9. En una organización vecinal / comunal
10. En una organización o comunidad religiosa
11. En un grupo de amigos, vecinos, familia, compañeros de trabajo (Algo más informal)
12. Organización gremial o sindical
13. Cooperativa
14. Varias organizaciones juntas o red de organizaciones (públicas o privadas)
15. En una empresa
16. En un grupo político
17. A través de Internet
18. Sólo/a
19. Otra (especificar) \_\_\_\_\_
20. NS/nC

PQ1b) (pregunta incluida en el ISC)

¿Para cuál de esos grupos, si para alguno, está usted actualmente realizando trabajo voluntario no pago?

(Pregunta incluida en el ISC)

[CODIFIQUE TODAS LAS RESPUESTAS AFIRMATIVAS COMO 1; NO MENCIONES COMO 2]

|         |   | Está haciendo trabajo voluntario no pago | No está haciendo trabajo voluntario no pago |
|---------|---|--|---|
| V24_CSI | Organización religiosa o cultos                           | 1  | 2   |
| V25_CSI | Organización deportiva o de recreación                    | 1  | 2   |
| V26_CSI | Organización educacional o cultural, artística, de música | 1  | 2   |

|          |   |   |   |
|----------|---|---|---|
| V27_CSI  | Sindicato   | 1 | 2 |
| V28_CSI  | Partido político                                      | 1 | 2 |
| V29_CSI  | Organización ambientalista                            | 1 | 2 |
| V30_CSI  | Asociación profesional                                | 1 | 2 |
| V31_CSI  | Organización humanitaria o de caridad o de emergencia | 1 | 2 |
| V32_CSI  | Organización de consumidores                          | 1 | 2 |
| V33_CSI  | Otra [INDICAR]: _____                                 | 1 | 2 |
| V33a_CSI | Organizaciones de Derechos Humanos                    | 1 | 2 |
| V33b_CSI | Organización cooperativa                              |   |   |
| V33c_CSI | Organización barrial o de vecinos                     | 1 | 2 |

[SI LA PERSONA QUE RESPONDE ES MIEMBRO O PARTICIPA VOLUNTARIAMENTE EN UNA O MÁS ORGANIZACIONES, HACER LA PREGUNTA PQ2. ]

PQ2

V005\_CSI (Pregunta incluida en el ISC)

En un mes normal, ¿cuánto tiempo pasa usted en las actividades con este grupo o grupos, en total? Por favor dénos un número estimado de horas en el mes.

[INDICAR] \_\_\_\_\_ horas

EV6

¿Cuál es la periodicidad promedio de su labor voluntaria?

1. Más de una vez por semana
2. 1 vez por semana
3. Cada 15 días
4. 1 vez por mes
5. Cada 2 o tres meses
6. 2 veces al año
7. 1 vez al año
8. Esporádicamente
9. Ns/Nc

EV7

¿Cuáles son las motivaciones que le llevaron a realizar trabajo voluntario?

[ABIERTO, ESCRIBIR TEXTUAL LO QUE DICE EL ENCUESTADO]

---

EV8

¿Cómo se involucró o cómo comenzó a realizar esta actividad?

1. por un familiar
2. por un conocido / vecino
3. por un amigo/a
4. por compañeros de estudios o trabajo
5. por un integrante de la organización o grupo
6. por un anuncio en la prensa
7. por Internet
8. por la institución educativa
9. a través de una campaña pública o institucional
10. por iniciativa propia
11. Otras (especificar) \_\_\_\_\_
12. Ns/nc

EV9

¿A qué edad comenzó a realizar trabajo voluntario? \_\_\_\_\_

EV10

Personalmente, ¿en qué le ha retribuido ser voluntario?

[ABIERTO, ESCRIBIR TEXTUAL LO QUE DICE EL ENCUESTADO]

---

[PASAR A PREGUNTA 15]

EV11

¿Y en el pasado alguna vez realizó trabajo voluntario? ¿Cuánto hace de eso?

1. Sí, hace más de 1 año
2. Sí, hace más de 2 años
3. Sí, hace más de 5 años
4. Sí, hace más de 10 años
5. Sí, hace más de 20 años
6. No [PASAR A PREGUNTA EV15]

EV12

¿A qué edad empezó a realizar trabajo voluntario? \_\_\_\_\_

EV13

¿Durante cuánto tiempo lo realizó?

1. 1 día
2. 1 semana
3. 1 mes
4. 3 a 6 meses
5. 1 año
6. 2 a 5 años
7. Más de 5 años

EV14

¿Por qué dejó de hacerlo? [NO LEER, CODIFICAR]

1. Falta de tiempo
2. Se mudó
3. Falta de motivación / Ya no le interesó
4. Por trabajo / estudio
5. Apoya de otras maneras
6. Problemas de salud
7. Prefiere donar dinero
8. Dejó de confiar en quienes lo organizaron
9. Tiene otras prioridades o urgencias
10. Otras (especificar) \_\_\_\_\_
11. Ns/nc

[PASAR A PREGUNTA EV17]

EV15 15

¿Cuál es la razón principal por la que diría que no ha participado en actividades de este tipo? [NO LEER, CODIFICAR]

1. Falta de tiempo
2. Falta de motivación/ de ganas
3. No confía en quienes lo organizan
4. No desea comprometerse a este tipo de cosas
5. Su trabajo/estudio
6. Ayuda de otra manera
7. Tiene otras prioridades / urgencias
8. No cree que es tipo de ayuda sirva
9. No gana suficiente dinero???
10. No sabe como acercarse, nadie lo ha invitado
11. Problemas de salud
12. Prefiere donar dinero o cosas
13. Otros (especificar) \_\_\_\_\_
14. Ns/Nc

EV16 16

En la actualidad ¿por qué cree que otras personas realizan estas actividades?

[MOSTRAR TARJETA. MARCAR 1º, 2º Y 3º EN EL ORDEN QUE EL ENCUESTADO PRIORICE]

1. Convicciones filosóficas, cívicas o políticas
2. Creencias religiosas

3. Tienen tiempo
4. Tienen motivación o ganas
5. Para sentirse útiles
6. Para ayudar a quienes lo necesitan
7. Confían en quienes lo organizan
8. Para ser valorados y reconocidos
9. Por su trabajo o estudio
10. Es parte de sus prioridades o urgencias
11. Para realizar un práctica laboral, hacer experiencia o hacer currículum
12. Creen que ese tipo de ayuda sirve
13. Tienen dinero como para dedicarse a esas actividades
14. Saben como acercarse o los invitan
15. Para conocer gente, hacer sociabilidad
16. Otros (especificar)
17. Ns/Nc

EV17

[PARA TODOS] En su núcleo familiar más cercano o de las personas con las que convive ¿alguien hace o ha hecho trabajo voluntario?

1. ninguno
2. cónyuge
3. padres
4. hermanos
5. abuelos
6. Otros \_\_\_\_\_
7. Ns/nc

EV18

Usted ¿considera que se debería promover el voluntariado?

1. Si
2. No [PASAR A LA PREGUNTA EV20]

EV19

¿Qué se debería hacer para promover el voluntariado?

---

EV20

¿En qué situaciones cree usted que las personas harían más trabajo voluntario?

[MOSTRAR TARJETA. MARCAR 1º, 2º Y 3º EN EL ORDEN QUE EL ENCUESTADO PRIORICE]

1. Si tuvieran más tiempo
2. Si tuvieran más dinero
3. Si se difundiera más
4. Si se las invitara más a participar
5. En situaciones de catástrofes naturales o situaciones de emergencia
6. Si fueran actividades interesantes, que motivaran al que las realiza
7. Si hay garantías que la tarea realmente ayuda a otros
8. Si públicamente se valorara más la dedicación de tiempo, esfuerzo, conocimiento
9. Si se entregara un certificado o constancia por participar
10. En ninguna situación
11. Otras (especificar) \_\_\_\_\_

EV21

Ahora le voy a preguntar si está de ACUERDO en DESACUERDO con las siguientes frases:

[MOSTRAR TARJETA]

- Realizar trabajo voluntario es parte de un compromiso ético y moral en la sociedad
- Los voluntarios son básicamente personas de nivel socioeconómico alto
- Realizar trabajo voluntario es parte de las creencias religiosas o filosóficas
- Los voluntarios son mano de obra barata
- Si el estado o gobierno cumpliera con sus responsabilidades, no habría necesidad de contar con voluntarios

- Hacer voluntariado es una experiencia de aprendizaje
- Para las personas con necesidades básicas insatisfechas no es posible practicar voluntariado
- No creo en el trabajo voluntario
- Los voluntarios pueden quitar posibilidades laborales a quienes lo necesitan
- Se debería estimular a los estudiantes para que realicen actividades voluntarias.
- El voluntariado es una puerta de entrada para conseguir trabajo remunerado

-----  
Además de estas preguntas específicas se recogen datos sobre

- Edad
  - Ocupación
  - Lugar de residencia
  - Perfil ideológico (religioso e izquierda/derecha)
-

## **ANEXO 5. LA RELACIÓN ESTADO- SOCIEDAD CIVIL: LOS ÁMBITOS DE PARTICIPACIÓN**



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

**ESTUDIO DE CASO**

**LA RELACIÓN ESTADO - SOCIEDAD CIVIL: LOS ÁMBITOS DE PARTICIPACIÓN**

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

Octubre de 2009

## Contenido

Resumen Ejecutivo

1. Introducción
2. Revisión de la literatura
3. Metodología
4. Ámbitos de relacionamiento del Estado con la sociedad civil: análisis y descubrimientos
  - a) Comisión Técnica Asesora en Medio Ambiente (COTAMA)
  - b) Comisión Nacional Asesora en Áreas Protegidas
  - c) Consejo de Economía Nacional (CEN)
  - d) Compromiso Nacional por el Empleo, los Ingresos y las Responsabilidades
  - e) Programas del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
    - i. Espacio de Diálogo Social (EDS)
    - ii. Consejos Sociales Departamentales
    - iii. Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA)
  - f) Instituto Nacional del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)
  - g) Dirección Nacional de Empleo (DINAE) - Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)
  - h) Instituto Nacional de Alimentación (INDA)
  - i) La Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE) y el Congreso Nacional de Educación
  - j) Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana
5. Conclusiones

## Resumen Ejecutivo

El análisis del ambiente externo que arroja la investigación del Índice CIVICUS de la sociedad civil muestra un contexto altamente habilitante y propicio para la participación de la sociedad civil. Así, el contexto sociocultural, socioeconómico y sociopolítico se ven como muy favorables para la participación ciudadana, con una cuantificación de un 8 sobre 10 (u 80% de la mejor situación) para los rasgos facilitadores del ambiente sociopolítico.

Los indicadores del ISC sobre ambiente sociopolítico, se obtienen fundamentalmente de fuentes y estudios internacionales, y no se da cuenta de la relación entre el Estado y la sociedad civil, tema recurrente y central en todas las consultas realizadas a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en el marco del ISC. Este estudio se propone en alguna medida contrarrestar ese vacío.

El nuevo gobierno que asumiera en Uruguay en marzo de 2005 encaminó una serie de reformas en el campo económico y social, incluyendo la creación de nuevos ámbitos de desarrollo de políticas sociales, como el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la instauración de nuevos mecanismos de relacionamiento y de participación de la sociedad civil. En rigor, la “promoción de la participación social” fue definida como un rasgo distintivo del nuevo gobierno, y las medidas para implementar este objetivo se visualizaron desde el comienzo mismo de la nueva gestión gubernamental. Durante los últimos cinco años se abrieron nuevos y diversos canales de participación, algunos reconocidos anteriormente por diferentes mecanismos legales, pero que no estaban funcionando. El rasgo novedoso en todo caso lo constituye la diversidad de formas que asume la articulación entre el gobierno y la sociedad civil, y el discurso que justifica esa participación. Actualmente, por ejemplo, la Asociación Nacional de ONG (ANONG) participa en por lo menos 20 espacios de relacionamiento con el estado, a nivel ministerial y municipal, en temas que van desde el diálogo de políticas públicas, la infancia, el medio ambiente, los derechos humanos, entre otros.

*[...] para agradecerles la invitación a Montevideo. Una maravilla encontrarse aunque sea por un rato con una sociedad civil madura, un gobierno igualmente maduro en sus relaciones con ella, y una ciudad tranquila y sosegada... un oasis.*

***Participante de otro país,  
en Foro Internacional  
Proyecto J, octubre de 2009***

El ambiente sociopolítico se refiere, y solamente en parte, a las posibilidades de las organizaciones de la sociedad civil de participación en ámbitos formales de relacionamiento con el gobierno, y a través de ello influir en políticas públicas. Por lo mismo conviene interrogarse, entre otros aspectos sobre: ¿Cuán efectivos son los ámbitos de relacionamiento entre el gobierno y la sociedad civil? y ¿cuál ha sido el peso y la influencia que ha tenido la sociedad civil en los espacios que ha participado? La hipótesis de este estudio es que a pesar de las manifestaciones y los esfuerzos realizados desde ámbitos gubernamentales para incorporar a la sociedad civil en la toma de decisiones en políticas, persiste una fuerte inercia estado céntrica y partido céntrica que impide una real participación de la sociedad civil en el diseño de políticas.

En este marco y para responder las preguntas mencionadas, se realizó un estudio en profundidad de un número importante de mecanismos de relacionamiento actualmente en

marcha, a partir de fuentes de información secundaria (investigación documental y bibliográfica, estudio de archivos de prensa y de otras fuentes similares). Los espacios analizados algunos fueron creados en años recientes, otros que fueron instalados con anterioridad al 2005. Los ámbitos de relacionamiento estudiados fueron:

1. Comisión Técnica Asesora en Medio Ambiente (COTAMA)
2. Comisión Nacional Asesora en Áreas Protegidas
3. Consejo de Economía Nacional
4. Compromiso Nacional por el Empleo, los Ingresos y las Responsabilidades
5. Programas del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) - aproximación general
  - a. Espacio de Diálogo Social
  - b. Consejos Sociales Departamentales
  - c. El Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos y el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género
6. Programas del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)
7. Dirección Nacional de Empleo (DINAE) – Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional - Capacitación laboral
8. Instituto Nacional de Alimentación (INDA) – Red Alimentaria
9. Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE) y el Congreso Nacional de Educación
10. Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana

El análisis específico de los mecanismos de relacionamiento muestra un panorama muy diverso, con algunas experiencias valoradas como efectivas y de utilidad, y otras que se consideran experiencias frustradas o de muy poco desarrollo en estos últimos años.

En el área ambiental, las opiniones recogidas sobre el funcionamiento tanto la Comisión Técnica Asesora en Medio Ambiente (COTAMA), como la Comisión Nacional Asesora en Áreas Protegidas, indican que han declinado en la frecuencia de sus reuniones y en la calidad de su agenda temática. En el caso del Consejo de la Economía Social, si bien se realizó a principios de 2005 su conformación (por primera vez en la historia, aunque estaba previsto por la Constitución), con el propósito de generar un ámbito institucional donde los sectores sociales pudieran integrarse a la formulación de políticas públicas de desarrollo. Sin embargo, la reglamentación fue tardía y su funcionamiento no ha generado resultados de relevancia. De hecho, la articulación y el diálogo entre los diversos actores sociales que lo componen y los poderes públicos —incluso en instancias presupuestales, en las que el CEN debería ser consultado en forma preceptiva—, se lleva a cabo por fuera, despojando en realidad de todo peso específico a esta instancia institucional. Algo similar parece haber sucedido con el llamado Compromiso Nacional por el Empleo, los Ingresos y las Responsabilidades.

Los mecanismos promovidos en el área de desarrollo social recogen, a diferencia de los mencionados en el párrafo anterior, algunas evaluaciones altamente positivas. Así, las organizaciones participantes en el Espacio de Diálogo Social, a pesar de que este espacio fracasó luego de dos años de funcionamiento, entienden que es necesaria la existencia de este tipo de articulaciones para poder pensar en el diseño e implementación de políticas públicas más eficaces, más eficientes, y más inclusivas. Sin embargo, se marcan limitaciones como la ausencia de una mirada estratégica global o las asimetrías del acceso a la información en uno y otro sector.

Los Consejos Sociales (impulsados por el MIDES) son vistos como herramientas que han permitido un espacio de diálogo entre los actores sociales, y que han redundado en el fortalecimiento institucional de las organizaciones involucradas, recogiendo experiencias y ganando en aprender formas de mejorar su gestión y de relacionarse con las instituciones estatales.

La construcción de políticas de género, con el diseño del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA), a través del Inmujeres implicó un proceso participativo en el que se involucraron miles de mujeres. Es muy reciente aún para procesar su evaluación la instalación del Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género, con integración de representantes de la sociedad civil, y entre cuyos cometidos se incluye la elaboración de Planes de Igualdad de Derechos y Oportunidades.

El área de políticas de atención a la infancia y adolescencia presenta una situación remarcable, donde cerca del 90% de la población beneficiaria (cerca de 70.000 niños, niñas y adolescentes) de los diferentes programas del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) es atendida bajo la modalidad de convenios con organizaciones de la sociedad civil, tanto para la atención en tiempo parcial o tiempo completo, incluyendo más de 40.000 niños y niñas atendidos por el Plan CAIF. Si bien no se registran, en general, mayores problemas en materia de contactos con la contraparte estatal o en el cumplimiento de las condiciones financieras convenidas, se evalúa que el contenido de los contactos puede diferir en función de los soportes humanos de cada contraparte concreta a nivel estatal, con lo cual el involucramiento desde la sociedad civil es variable, y va la mera ejecución del programa elaborado íntegramente por la contraparte estatal, a la una participación más sustantiva y construcción conjunta del programa.

En el área de empleo, donde muchas organizaciones sociales participan como capacitadoras, se identifica que si bien los contactos entre organizaciones y las contrapartes estatales son relativamente fluidos, y existe un equilibrio en materia de convocatoria e iniciativas de contacto, existe una especie de debilidad estructural de estas organizaciones, que dependen en un 90% de la financiación estatal. Similar anotación en el caso de organizaciones vinculadas a los programas y líneas de acción del Instituto Nacional de Alimentación (INDA), donde los vínculos entre las organizaciones de la sociedad civil y las contrapartes estatales revelan la fragilidad de un alto grado de dependencia del financiamiento estatal..

Las evaluaciones respecto a la participación y relacionamiento a través de la Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE) y del Congreso Nacional de Educación son, francamente contradictorias, y sus resultados, hartó polémicos.

Finalmente, aunque puedan reconocerse matices, las evaluaciones que las diferentes organizaciones de la sociedad civil involucradas en las experiencias de participación reseñadas transitan todas por similares recorridos, tanto en los aspectos positivos que se recogen en general, como en las visiones críticas detectadas.

### **Aspectos positivos**

- Apertura de ámbitos de diálogo con las autoridades gubernamentales y con otras organizaciones sociales.
- Atisbos de redefinición de “lo público” como un espacio de interés del conjunto de los ciudadanos y no como la esfera de acción exclusiva del Estado.
- Oportunidad de participación en el diseño de políticas públicas (en aquellos casos en que

el interlocutor estatal abre espacios para ese nivel de involucramiento).

- Oportunidad de acceso a la información manejada en el ámbito gubernamental (variable según el caso).
- Fortalecimiento institucional de las organizaciones involucradas en los procesos de participación, a partir de los aprendizajes derivados de la propia dinámica de participación.
- Inicio de un proceso de reconfiguración de roles, en el que las poblaciones beneficiarias de las políticas públicas devienen activos sujetos de derechos antes que receptores pasivos de transferencias diversas, aunque ello requerirá una reformulación de los instrumentos hasta ahora empleados.
- Generación de espacios de convergencia sinérgica de actores públicos y privados.
- Incremento de la transparencia en la ejecución de políticas públicas, derivado de los controles recíprocos entre actores gubernamentales y no gubernamentales.

### **Visiones críticas**

- Continuidad —en términos generales— de la mirada estado-céntrica y partidocrática en los elencos políticos de conducción del Estado, aun en presencia de una retórica participativa. Ello tiene como corolario la ausencia de una estrategia uniforme en las diferentes contrapartes estatales en relación al estímulo de dinámicas participativas, dependiendo fuertemente de los soportes humanos de los ámbitos institucionales responsables.
- Asimetrías marcadas en el manejo y acceso a la información entre actores gubernamentales y no gubernamentales.
- Desconocimiento de realidades locales.
- Predominio del abordaje de temas de corto plazo en detrimento de la posibilidad de construir una mirada estratégica y una agenda de prioridades, debilitando la potencialidad de lograr sinergias.
- Déficit de capacitación en varios actores no gubernamentales que compromete su efectivo acceso a la información —de por sí asimétrico— y, por consiguiente, su capacidad de incidencia efectiva.

El estudio realizado comprueba que aunque se haya alcanzado un nivel de relacionamiento más fluido, todo indica que no se ha logrado satisfacer por parte de la sociedad civil la expectativa inicial, dado que las inercias estado-céntricas y partidocráticas del sistema continúan haciéndose sentir con mucha fuerza.

## I. Introducción

La restauración democrática, en 1985, supuso también un clima distinto para el relacionamiento Estado – sociedad civil que, sin disipar las desconfianzas recíprocas, tampoco se trataba, ya, de la hostilidad beligerante de las dos décadas anteriores. Muy probablemente, haya contribuido a ello el acercamiento entre partidos políticos y diversas organizaciones sociales en la oposición a la dictadura, especialmente durante el último tramo de ésta.

En las dos décadas posteriores a la restauración democrática, el relacionamiento Estado – sociedad civil organizada se fue reconfigurando, encontrando importantes puntos de encuentro, particularmente en el campo de la ejecución de fondos públicos a través del formato de convenios y tercerización de servicios, siguiendo a grandes rasgos el modelo de “finés públicos, medios privados”, desarrollándose múltiples experiencias en ese sentido. A ese respecto, señala una investigación desarrollada por la Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales y la ANONG<sup>33</sup>: *“La utilización de esta estrategia político-institucional para brindar bienes sociales se concentró en aquellas arenas de políticas públicas donde la esfera estatal no se contaba con experiencia acumulada, es decir, en los campos asociados a la exclusión social; a la infancia y adolescencia independientemente del sistema educativo formal; al empleo en lo relativo a la recalificación laboral, en pos de mencionar algunas áreas privilegiadas de acción en las que se insertaron las OSC”*.<sup>34</sup>

En los casi 25 años desde la recuperación democrática, las funciones e identidad de las organizaciones de la sociedad civil han sufrido sucesivas transformaciones. En el nuevo relacionamiento democrático se ambientaron, por ejemplo, la realización de algunas experiencias exitosas de involucramiento de la sociedad civil organizada a nivel de políticas públicas, como el Plan CAIF (Centros de Atención Integral a la Infancia y la Familia), creado en 1988, y otras formas de articulación, algunas que fueron más o menos efímeras, otras con una proyección más sustantiva en el tiempo.

El nuevo gobierno que asumiera en Uruguay en marzo de 2005 encaminó una serie de reformas en el campo económico y social, incluyendo la creación de nuevos ámbitos de desarrollo de políticas sociales, como el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la instauración de nuevos mecanismos de relacionamiento y de participación de la sociedad civil. En rigor, la “promoción de la participación social” fue definida como un rasgo distintivo del nuevo gobierno, y las medidas para implementar este objetivo se visualizaron desde el comienzo mismo de la nueva gestión gubernamental. Durante los últimos cinco años se abrieron nuevos y diversos canales de participación, algunos reconocidos anteriormente

---

<sup>33</sup> ANONG: Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo. Fundada en setiembre de 1992, es una asociación civil sin fines de lucro que agrupa a 90 organizaciones no gubernamentales de todo el país. Dichas organizaciones están dedicadas a actividades en diversas áreas: agro, ciencias sociales, comunicación, consumidores, cultura, derechos humanos, drogas, economía, educación, infancia, integración regional, juventud, medio ambiente, mujer, promoción social, Pymes, salud, sindicalismo, tercera edad, violencia, vivienda y voluntariado.

<sup>34</sup> Midaglia C. (coordinadora), Castillo M., Milanesi A., Monestier F. y Perdomo S., *“Relaciones Estado-sociedad civil: la regulación en debate”*, FCS-ANONG, Montevideo, 2009, pág. 20.

por diferentes mecanismos legales, pero que no estaban funcionando. El rasgo novedoso en todo caso lo constituye la diversidad de formas que asume la articulación entre el gobierno y la sociedad civil, y el discurso que justifica esa participación.

Así, se da la creación dentro del MIDES de la División de Desarrollo Ciudadano, un ámbito institucional “*que promueve espacios de seguimiento y control social de las políticas públicas; apoya la ampliación de redes sociales que favorezcan las iniciativas locales de carácter productivo y sociocultural y facilita la co-gestión de proyectos y programas a nivel departamental*”<sup>35</sup>. También en este último período se creó y reglamentó el Consejo de la Economía Social (CEN), el que, más allá de su consagración constitucional, nunca había sido creado hasta el año 2005.

Se generó una gran expectativa, especialmente del lado de las organizaciones sociales, pero también desde la academia y los organismos internacionales como consecuencia del acceso del Frente Amplio al gobierno el 1º de marzo de 2005. Al fin de cuentas, había un discurso favorable a la apertura de instancias institucionales participativas, había una fuerte identidad de agendas y, finalmente, había elencos compartidos. Así lo señala claramente Rafael Sanseviero, ex diputado del Frente Amplio: “*En Uruguay existen bases sociales y políticas para el desarrollo de **otras gobernabilidades** en tanto además de la favorable correlación de fuerzas políticas y el ascendiente moral de la izquierda, es importante señalar que **la sociedad civil organizada integra el campo del progresismo**. El proceso de acumulación de fuerzas culminado electoralmente en octubre de 2004 reconoce a lo largo de su dilatada historia la progresiva construcción de una tangible **identidad cultural** entre las fuerzas políticas de izquierda y un núcleo muy significativo de organizaciones sociales” (subrayados en el original). De todos modos, opina Sanseviero, “*la reconocida influencia de los partidos de izquierda en muchas organizaciones sociales*” no significa “*referir la relación entre ambos como de subordinación*” sino, antes bien, como de “*fuertes influencias recíprocas*”.<sup>36</sup>*

Si bien en el marco del ISC, el ambiente sociopolítico tiene una puntuación muy alta (80%), los indicadores para llegar a esta puntuación, se obtienen fundamentalmente de fuentes y estudios internacionales, y no se da cuenta de la relación entre el Estado y la sociedad civil, tema recurrente y central en todas las consultas realizadas a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en el marco del ISC.

El estudio se propone dar cuenta de la relación entre el Estado y las formas organizadas de la sociedad civil, expresada en los canales institucionales de participación que se han abierto para las organizaciones de la sociedad civil a nivel de los distintos ámbitos de gobierno del Estado —a nivel nacional y local—, a partir del acceso del Frente Amplio al gobierno, el 1º de marzo de 2005, en tanto fuerza política con fuertes vínculos en —agenda y elencos— con la sociedad civil organizada, y fundamentalmente responder a las siguientes preguntas ¿Cuán efectivos son los ámbitos de relacionamiento entre el gobierno y la sociedad civil? y ¿cuál ha sido el peso y la influencia que ha tenido la sociedad civil en los espacios que ha participado? La hipótesis es que a pesar de las manifestaciones oficiales y los esfuerzos realizados para incorporar a la sociedad civil en la toma de decisiones en políticas, persiste

---

<sup>35</sup> Sitio web del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), objetivos de la División de Desarrollo Ciudadano.

<sup>36</sup> Sanseviero, R., “*El progresismo y la ampliación democrática: un campo en disputa por el poder de representación de lo popular y lo democrático*”, FESUR, Montevideo, 2005, pág. 14.

una fuerte inercia estado céntrica y partido céntrica que impide una real participación de la sociedad civil en el diseño de políticas.

A efectos de delimitar, para este informe, el amplio universo —de difusas fronteras— de ese tejido de agrupamientos cívicos que se da en llamar “sociedad civil”, se ha optado por la definición brindada en el marco del Índice CIVICUS de la sociedad civil, que la describe como *“el escenario —fuera de la familia, el estado y el mercado— que se construye mediante las acciones individuales y colectivas de las personas, y por organizaciones e instituciones, para hacer avanzar intereses comunes y compartidos”*.

El ambiente sociopolítico se refiere, y solamente en parte, a las posibilidades de las organizaciones de la sociedad civil de participación en ámbitos formales de relacionamiento con el gobierno, y a través de ello influir en políticas públicas. Por lo mismo conviene interrogarse, entre otros aspectos sobre: ¿Cuáles son las razones que fundamentan esas percepciones positivas sobre la relación entre el gobierno y la sociedad civil? ¿Cuánto ha cambiado en los últimos años, con un gobierno de izquierda por primera vez en el país la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y los organismos gubernamentales? ¿Funcionan y cuán efectivos son los ámbitos de relacionamiento entre el gobierno y la sociedad civil? ¿Cuál ha sido el peso y la influencia que ha tenido la sociedad civil en los espacios que ha participado? ¿Cuál es la visión de los protagonistas de esta relación?

## II. Revisión de la literatura

Entre 2004 y 2005 ICD implementó en Uruguay la primera fase del ISC que es antecedente del tema que trata este estudio. En esa ocasión se analizaba en qué medida el Estado dialoga con la sociedad civil y cuán inclusivos e institucionalizados son los términos y reglas de participación. Cabe destacar que según los resultados de las consultas a OSC realizadas por el Índice “más del 60% de las personas consultadas manifiesta que el diálogo entre el Estado y la sociedad civil no existe o es limitado”.<sup>37</sup>

Por otra parte, el informe del ISC daba cuenta también de una serie de hechos que se dieron en el país con el cambio de gobierno el 1º de marzo de 2005, referidos principalmente al proyecto de ley de creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y a un proyecto de ley sobre voluntariado, con contenidos fiscalizadores y de control de las OSC, que generaron grandes resistencias en el sector. Este fue un momento de inflexión luego de lo cual desde el gobierno se dieron señales importantes de cambio, con una mayor apertura al diálogo y a la generación de múltiples espacios de articulación.

Para evaluar la efectividad de estos espacios de diálogo o propuesta creados por el nuevo gobierno y en lo que respecta a la incidencia de la sociedad civil en las políticas públicas son varios los factores a tener en cuenta. De acuerdo con Remy se podrían resumir en: 1) capacidad de construir consensos, donde el elemento fundamental es la amplitud de los involucrados y no el número; 2) la “representatividad” de los delegados en los espacios; 3) tipo de decisiones que las autoridades están dispuestas a compartir, desde la lista de invitados a participar, los temas a discutir, hasta el carácter vinculante o exigible de las decisiones que se tomen: “*qué tanto los acuerdos comprometen al gobernante o éste tiene libertad de adoptarlos o no*”.<sup>38</sup>

Estos factores implican además contar con una sociedad civil organizada fuerte, que pueda situarse en pie de igualdad con el interlocutor oficial, que cuente con legitimidad dentro de su sector y sea representante de la opinión de muchos, y que además tenga las potestades para exigir respuestas a las decisiones tomadas. Según los estudios realizados por Remy “Son frágiles, o con débil capacidad de asegurar condiciones de gobernabilidad, procesos de participación ciudadana sustentados en sociedades civiles débiles y fragmentadas”.<sup>39</sup>

## III. Metodología

Para responder las preguntas de investigación, se realizó un estudio en profundidad de un número importante de mecanismos de relacionamiento actualmente en marcha, algunos creados en años recientes, otros que fueron instalados con anterioridad al 2005. Los ámbitos de relacionamiento, todos a nivel del gobierno central estudiados fueron:

a) Comisión Técnica Asesora en Medio Ambiente (COTAMA)

---

<sup>37</sup> Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD), “*Brillos e impurezas de un diamante. Resultados del Índice de la Sociedad Civil en Uruguay*”, ICD-CIVICUS, febrero 2006, pág. 50

<sup>38</sup> Remy, M. I. “Sociedad civil, participación ciudadana y desarrollo”, pág 12 En: Andrés Solari y Anabel Cruz (Coordinadores) Sociedad Civil y Desarrollo Local, México, ISTR-Editorial Porrúa, 2007.

<sup>39</sup> ib. Pág. 15

- b) Comisión Nacional Asesora en Áreas Protegidas
- c) Consejo de Economía Nacional
- d) Compromiso Nacional por el Empleo, los Ingresos y las Responsabilidades
- e) Programas del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) - aproximación general
  - e) i. Espacio de Diálogo Social
  - e) ii. Consejos Sociales Departamentales
  - e) iii. El Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos y el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género
- f) Programas del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)
- g) Dirección Nacional de Empleo (DINAE) – Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional - Capacitación laboral
- h) Instituto Nacional de Alimentación (INDA) – Red Alimentaria
- i) Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE) y el Congreso Nacional de Educación
- j) Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana

Esta selección no supone desconocer la existencia de otro tipo de experiencias análogas en otros ámbitos del Estado central, que fuera el ámbito seleccionado para el estudio, así como muchas otras experiencias de relacionamiento de organizaciones de la sociedad civil con gobiernos locales.

Las fuentes de información secundaria, utilizadas para este estudio son investigaciones que recogen la opinión de los actores involucrados en los diversos ámbitos. Todos los estudios recogen las visiones de representantes de cientos de OSC que participaron directamente en estas experiencias. Asimismo se consultaron informes oficiales, archivos de prensa y fuentes similares.

## IV. Ámbitos de relacionamiento del Estado con la sociedad civil: análisis y descubrimientos

### a) Comisión Técnica Asesora en Medio Ambiente (COTAMA)

Creada durante la última administración del Partido Nacional, opera en el ámbito del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) como instancia de coordinación entre los distintos órganos gubernamentales con competencia en el tema ambiental y las organizaciones no gubernamentales, sectores empresariales privados y los trabajadores.

En este período de gobierno, de acuerdo a la información manejada, la comisión ha declinado en la frecuencia de sus reuniones y en la calidad de su agenda temática. En su lugar, se ha creado una serie de comisiones de participación ciudadana *ad hoc* e informales, cada una de ellas concentrada en algún tema específico, casi todas asociadas a algún proyecto de cooperación internacional y donde tienen lugar, fundamentalmente, meras actividades informativas.

Desde los participantes de la sociedad civil en dicho espacio se entiende que las comisiones informales no deben operar como reemplazos de los ámbitos institucionales —con respaldo jurídico— de participación.<sup>40</sup>

### b) Comisión Nacional Asesora en Áreas Protegidas

Creada durante la penúltima administración del Partido Colorado en el marco de la Ley 17.234 sobre creación y gestión de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, la Comisión Nacional Asesora en Áreas Protegidas está integrada por representantes de diversos organismos estatales (nacionales y locales), gremiales rurales y ONG ambientalistas. En la actualidad, la comisión cuenta con apoyos internacionales a través del GEF (Global Environment Facility) vía Banco Mundial, de la Agencia Española de Cooperación Internacional y del gobierno francés.

A través de esta comisión es posible acceder a la información con que cuenta el Estado sobre el tema, así como conocer los puntos de vista de múltiples ámbitos de la sociedad civil. Empero, al igual que con la COTAMA, en este período parece advertirse un declinamiento en su funcionamiento efectivo.

A ese respecto, un buen resumen de esa visión crítica puede encontrarse, también, en un artículo de Eduardo Gudynas, investigador en ecología social, quien afirma que *“una vez más queda en evidencia que los avances concretos han sido escasos, que algunas acciones se exageran, y falta claridad en las líneas de acción hacia el futuro”*, arriesgándose que la cooperación internacional tenga como *“su único resultado (...) tener muchos folletos, varios*

---

<sup>40</sup> Las visiones críticas en torno al funcionamiento de la COTAMA puede encontrarse en el artículo titulado [“Más allá de las comisiones y los talleres: el sentido de la participación y la consulta”](#) de Eduardo Gudynas, ex delegado de ANONG en la Comisión Nacional Asesora en Áreas Protegidas. En el informe se hace referencia, además, a los alertas formulados por la Red Uruguay de ONG Ambientalistas a este respecto.

*nuevos diagnósticos sobre la mala situación ambiental del país, y pocas o muy pocas acciones concretas”.*

Entre los temas claves que Gudynas evalúa que no se registran avances se encuentra el de la regulación del uso de predios localizados en áreas que han sido declaradas como protegidas. Al respecto, señala en el artículo de referencia: *“Se repiten varias asesorías, pero se continúa enfrentando el problema de las regulaciones y control de las áreas. Resulta paradójico que en otras administraciones (como la de L. A. Lacalle), se impusieran controles y regulaciones ambientales en el uso de los predios para atender fines ambientales previstos por ley en los Bañados de Rocha, mientras que en el actual gobierno en los hechos parece que esa normativa se ha dejado de aplicar. Llegado a ese punto entiendo que las limitaciones superan a los beneficios que genera esa comisión”*.<sup>41</sup>

### **c) Consejo de Economía Nacional (CEN)**

El Consejo de Economía Nacional (CEN) fue consagrado en la Constitución en 1934, y las sucesivas reformas constitucionales no tocaron la redacción de los artículos que habilitan su creación

El Frente Amplio se comprometió a crear el CEN en su plataforma electoral de 2004, con el propósito de generar un ámbito institucional donde los sectores sociales pudieran integrarse a la formulación de políticas públicas de desarrollo. Así, a pocos días de toma de posesión, el 4 de marzo de 2005, el nuevo gobierno envía al Poder Legislativo el proyecto de creación del CEN, el que recién fue aprobado en diciembre de ese año (Ley N° 17.935). El CEN entonces recién fue creado el 26 de diciembre de 2005, a través de la promulgación de la Ley 17.935. Aún así, pese a la retórica favorable inicial y del referido compromiso electoral, el CEN recién fue reglamentado por el Poder Ejecutivo el 26 de agosto de 2006.

De acuerdo a la Exposición de Motivos<sup>42</sup> del proyecto que enviara el Poder Ejecutivo, el mismo *“pretende que quede claro que es la sociedad civil la representada por el Consejo de Economía Nacional buscando articular un ámbito privilegiado de relación con lo público. De ahí que tratando de conjuntar todas estas reflexiones el proyecto establece un consejo netamente privado en su integración orgánica pero con participación de representantes del poder público en su funcionamiento”*.

El CEN está integrado por delegados de los trabajadores, los empresarios, el movimiento cooperativo, los profesionales universitarios, las organizaciones de usuarios y consumidores, y las ONG con convenios con el Estado.

Como se ha señalado, la reglamentación fue tardía y su funcionamiento no ha generado resultados de relevancia en cuanto a los objetivos propuestos. De hecho, la articulación y el diálogo entre los diversos actores sociales que lo componen y los poderes públicos —incluso en instancias presupuestales, en las que el CEN debería ser consultado en forma preceptiva—, se lleva a cabo por fuera del CEN, despojando de todo peso específico a esta instancia institucional.

---

<sup>41</sup> Gudynas, E., op. cit.

<sup>42</sup> En Uruguay, todos los proyectos de ley, sea cual fuere su origen, deben ir acompañados de una “Exposición de Motivos” donde el proponente da a conocer la filosofía del proyecto.

#### d) Compromiso Nacional por el Empleo, los Ingresos y las Responsabilidades

Concomitantemente con la instalación de los Consejos de Salarios,<sup>43</sup> el Poder Ejecutivo convocó a trabajadores y empresarios a integrarse a un ámbito de “*discusión, diagnósticos comunes y acuerdos sobre realidades de acción por parte del gobierno y actores sociales*”, proponiendo un “*acuerdo plurianual en políticas económicas y sociales*” en el que se atribuye “*un rol protagónico a los sectores sociales en la formulación de políticas públicas (...) la búsqueda de acuerdos y compromisos (...) compartiendo información y asumiendo responsabilidades conjuntas, y compartiendo información*”.<sup>44</sup>

Empero, al igual que el CEN, el “Compromiso Nacional” constituyó otra experiencia frustránea. Como señala Sanseviero, “*el Compromiso Nacional no adquirió legitimidad como un ámbito para la concertación política y social*” en la medida que “*ha predominado la lógica del reclamo mutuo entre los diferentes agentes sociales*”, al mismo tiempo que el gobierno “*no se abstiene de promover su propia agenda, con independencia de la (in)capacidad concertante del Compromiso Nacional*”.<sup>45</sup>

Significativamente, además de los conflictos entre los actores sociales involucrados (trabajadores y empresarios) que señalara Sanseviero, también se produjeron disputas de representatividad.

Así, en la proclama de la central sindical del 1º de mayo de 2006, se señaló: “*Para nosotros lo primero es el carácter participativo de cualquier proyecto; no desconocemos el papel y la autoridad que el gobierno tiene, del respaldo popular que posee. A este respecto pensamos que justamente es el gobierno quien no debe olvidar que es el respaldo popular con que hoy cuenta lo que sustenta su autoridad y legitimidad. Porque los destinos del país nos pertenecen a todos, a las autoridades representativas pero también a las organizaciones sociales en las cuales los uruguayos nos sentimos representados. Y cuando decimos participativo, lo decimos en todos los temas, incluso los compromisos financieros que tiene el país o los temas presupuestarios. Lo decimos también porque el año pasado se lanzó el compromiso nacional para el desarrollo con bombos y platillos y el mismo, sin muchas explicaciones, pasó al olvido. Esperamos que no pase lo mismo con la reciente instalación del Consejo de Economía Nacional*” (subrayados nuestros)

---

<sup>43</sup> Los Consejos de Salarios constituyen instancias tripartitas de negociación salarial colectiva, por ramas de actividad. Instituidos por una ley de 1943, los mismos dejaron de funcionar en 1968, con la creación de la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos (COPRIN), de integración tripartita también, organismo encargado de fijar todos los precios y salarios del país, en una experiencia de intervencionismo estatal en los mercados domésticos inédita en la historia del Uruguay (experiencia liquidada en 1974, luego del golpe de estado, en lo que refiere a los precios de bienes y servicios, pero no a los salarios; la COPRIN fue reemplazada por la DINACOPRIN en 1978 como dependencia del Ministerio de Economía y Finanzas). Los Consejos de Salarios volvieron a ser convocados en 1985, con la restauración democrática, pero el gobierno del Partido Nacional (1990 – 1995) dejó de hacerlo, en el marco de una estrategia global de repliegue del Estado de las relaciones laborales, entendiendo que era un campo esencialmente bipartito. El gobierno del Frente Amplio volvió a convocarlos, por las razones opuestas, en 2005.

<sup>44</sup> Sitio web de la Presidencia de la República ([www.presidencia.gub.uy](http://www.presidencia.gub.uy)), 19/05/2005.

<sup>45</sup> Sanseviero, R., “*El Estado y las organizaciones sociales. De la «sociedad de la desconfianza» al reconocimiento de la promoción y la auto regulación*”, FESUR, Montevideo, 2006, pág. 13.

Meses más tarde, se planteó una disputa entre las organizaciones sociales representadas en el “Compromiso Nacional” y legisladores en torno a quién competía presentar un proyecto regulatorio de las relaciones laborales.

### e) Programas del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

El MIDES fue creado por la Ley N° 17.866, promulgada el 21 de marzo de 2005, constituyendo su creación un compromiso programático de la fuerza política que asumió el gobierno el 1° de marzo de ese año. De acuerdo a la correspondiente Exposición de Motivos formulada por el Poder Ejecutivo en el correspondiente proyecto de ley, el propósito del MIDES es superar la *“serie fragmentaria y dispersa de acciones sociales, realizadas sin mayor eficacia desde el punto de vista de la superación de la indigencia y la pobreza, sin hallarse respaldadas por políticas que les otorguen sentido y las conviertan en parte de un plan, de un proyecto de Estado y Sociedad”*

Entre sus competencias se encuentra *“formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y planes en las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general”* (art. 9°, literal B).

En relación a la sociedad civil, el MIDES heredó un “activo participativo” de relativa importancia, constituido por las experiencias de relacionamiento Estado-sociedad civil en materia de políticas sociales, desarrolladas desde la segunda mitad de los años 80, como ya se ha explicado en la sección I. La Exposición de Motivos del proyecto de creación del MIDES no hace referencia alguna al involucramiento de la sociedad civil en los programas de desarrollo social, pero el texto de la ley, en cambio, sí hace mención a la sociedad civil.

Efectivamente, el literal K del art. 9° incluye entre las competencias del MIDES: *“Fiscalizar, con carácter preceptivo, a toda institución privada con la que ejecute programas sociales bajo la modalidad de convenios, en cuanto al cumplimiento efectivo de los mismos”*.

A su vez, el literal LL menciona otra competencia que refiere directamente a la sociedad civil: *“Establecer ámbitos de coordinación y asesoramiento con la sociedad civil involucrada en los objetivos del Ministerio de Desarrollo Social”*.

Por otro lado, el propio MIDES —una vez instalado— definió entre sus lineamientos estratégicos para el período 2005-2010, con respecto a la sociedad civil (en sentido lato):

- *Potenciar, desarrollar y viabilizar sujetos-actores plenos, individual y colectivamente para ampliar y profundizar la ciudadanía y la democracia.*
- *Impulsar políticas sociales que ataquen los problemas urgentes, pero que sean sustancialmente universales e integrales y que generen ciudadanía.*
- *Planificar las políticas sociales desde los destinatarios, promover su propia participación y fomentar el diálogo social.*
- *Desarrollar políticas descentralizadoras que incluyan a los diversos actores públicos y sociales en la implementación de las políticas sociales.*<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Meléndez, L. (Director de Evaluación y Monitoreo del MIDES), *“Lo que todo uruguayo y uruguayo debe saber sobre el MIDES”*, Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo, 2009, pág. 2.

Como ya se ha expresado, el MIDES heredó estrategias de involucramiento de la sociedad civil y las integró a los programas de su propia factura, como el Plan Nacional de Asistencia a la Emergencia Social (PANES). En adelante, entonces, el desafío pasó a ser cómo dar un salto cualitativo en ese relacionamiento: “¿cómo las ONG pueden ser un actor colectivo con una agenda abierta y diversa, que logre ser un factor de empoderamiento ciudadano a la hora de tener un rol promocional y no meramente funcional y asistencial en los procesos actuales?”.<sup>47</sup> En palabras de Sanseviero, se trataría “de trascender el lugar que los procesos de reformas de los 90’ asignaron a las organizaciones sociales, que sigue planteado en el contexto del gobierno progresista y en el marco del despliegue de algunos de sus programas más significativos”.<sup>48</sup> Todo ello debería involucrar un esfuerzo formidable para la concreción de un sistema que transparente el sistema de convenios entre Estado y organizaciones de la sociedad civil (acreditaciones de calidad y competencia, rendiciones de cuentas, mecanismos de selección, etc.). Es en ese contexto que se instala el llamado “Espacio de Diálogo Social”.

#### **f) Espacio de Diálogo Social (EDS)**

En abril de 2005, el MIDES formula una amplia convocatoria a las organizaciones de la sociedad civil a efectos de conformar un ámbito institucional de interlocución para intercambiar con éstas puntos de vista e información en torno a la gestión y formulación de políticas sociales. A partir de noviembre de ese año, el EDS comienza a reunirse regularmente en forma mensual y, un mes después, se crea un espacio de articulación entre éste y el Consejo Nacional de Políticas Sociales<sup>49</sup> con el propósito de monitorear y evaluar las políticas sociales en curso o discutir aquellas a implementar.

El EDS está conformado, junto al MIDES, por ANONG, la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda de Ayuda Mutua (FUCVAM), la Confederación de Entidades Cooperativas (CUDECOOP), la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU), el Espacio de Economía Solidaria, la Federación de Institutos Populares de Educación Infantil (FIPEI), la Comisión Nacional de Seguimiento Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía (CNS), Cáritas Uruguay, la Asociación de Uruguay de Educación Católica (AUDEC), y la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos.

La evaluación de las organizaciones de la sociedad civil en torno a la relevancia de la existencia del EDS ha sido positiva. En tal sentido, es significativa la declaración de ANONG, CUDECOOP, FUCVAM, CNS Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía y Mundo Afro, en el sentido que “la generación de espacios como éste, nos permite pensar en una mayor capacidad potencial para el diseño e implementación de políticas públicas más eficaces, más eficientes, pero sobre todo, más inclusivas”.<sup>50</sup>

Pero además de ese potencial, para muchas organizaciones de la sociedad civil —en particular, aquellas más nuevas— el EDS devino un espacio de legitimación ante pares de

---

<sup>47</sup> Celiberti, L., Taller de Análisis de los programas del MIDES 10 de marzo de 2006 (versión electrónica), citada por Sanseviero, R., op. cit, pág. 14.

<sup>48</sup> Sanseviero, R., “El Estado...”, pág. 14.

<sup>49</sup> El Consejo Nacional de Políticas Sociales constituye un ámbito interministerial integrado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Turismo y Deporte, Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, más representantes del Congreso Nacional de Intendentes (los titulares de los gobiernos locales) y Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (gruesamente, empresas públicas).

<sup>50</sup> Citado por Sanseviero, R., “El Estado...”, pág. 14.

mayor trayectoria, así como una fuente de aprendizaje a partir de la experiencia de éstas: “[Representantes de las OSC entrevistados] consideran que participar del Espacio de Diálogo implica un reconocimiento por parte de sus pares, en la medida que representa una oportunidad para relacionarse con otros actores y aprender de su experiencia. Así como también es un instrumento según el cual pueden volcar su práctica y conocimiento acumulado de trabajo de campo”.<sup>51</sup>

Empero, más allá de la evaluación general positiva, el EDS no logró cumplir cabalmente con sus objetivos. Luego de dos años de funcionamiento el espacio no logró colmar las expectativas de sus participantes y en los hechos se disolvió. El estudio realizado por Bica Destéffanis, da cuenta de este proceso. En el mismo además de recoger las opiniones favorables, también se registran opiniones críticas, tanto sobre aspectos concretos como en relación al funcionamiento global del EDS. A ese respecto, los diferentes puntos de vista recabados —entre las organizaciones que participaron activamente en el estudio— pueden resumirse en la siguiente lista de inconvenientes:

- Escasez de tiempo.
- Diversidad excesiva de intereses.
- Ausencia de una mirada estratégica global.
- Eficacia limitada de la estrategia de participación.
- Carencias de capacitación y pericias.
- Asimetrías informativas.

Esas miradas críticas, para Sanseviero, no son sino “*las reconocidas debilidades de la sociedad civil organizada para la generación de una agenda propia en contraposición con el liderazgo estatal gubernamental de la convocatoria, cometidos y funcionamiento del Espacio*”. A su vez, reconoce “*la débil aproximación a mecanismos de rendición de cuentas desde el Estado en el marco de esta iniciativa*”.<sup>52</sup>

### **g) Consejos Sociales Departamentales**

Tal como lo define el propio MIDES, los Consejos Sociales Departamentales son “*ámbitos reconocidos por el MIDES y por el Consejo Nacional de Políticas Sociales para el seguimiento de las políticas públicas sociales desarrolladas en el territorio*” y “*espacios de articulación de las demandas de la ciudadanía y de análisis, seguimiento y elaboración de recomendaciones sobre las políticas sociales*”.<sup>53</sup> Los mismos “*fueron concebidos con una dimensión micro, con anclaje en el territorio delimitado por un departamento, en el entendido de que esta perspectiva, facilita el abordaje de las especificidades de cada zona y por tanto pueden abordarse con eficiencia, las dificultades de implementación de políticas sociales en un territorio abarcable y conocido por los actores sociales locales*”.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> Bica Destéffanis, Y., “*Diagnóstico sobre el Espacio de Diálogo Social - Un estudio a partir de la percepción de sus protagonistas*”, ANONG, Montevideo, 2007, pág. 9.

<sup>52</sup> Sanseviero, R., op. cit., pág. 15.

<sup>53</sup> Meléndez, L., op. cit., p. 29.

<sup>54</sup> Cruz, A. y Pérez, L., “*Los retos de la relación de la sociedad civil con el Estado en el Uruguay: ¿nuevos paradigmas de participación?*”, IX Congreso Anual de Investigación sobre el Tercer Sector en México – VII Conferencia Regional ISTR América Latina y el Caribe, México, 2008, pág. 4.

Al mes de setiembre de 2009, existen 22 Consejos Sociales en todo Uruguay, a los que hay que sumarles 34 Subconsejos o Consejos Locales que trabajan en pequeñas localidades. En los Consejos Sociales participan cientos<sup>55</sup> de organizaciones del interior del país, representando a 107 localidades y ciudades, con excepción de Montevideo, de creación muy reciente. Promovidos por la Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano del MIDES, los Consejos Sociales Departamentales han relevado los principales problemas sociales en sus respectivas jurisdicciones a efectos de implementar acciones y propiciar el diálogo con las Mesas Interinstitucionales de Coordinación de Políticas Sociales de cada Departamento.

De acuerdo a la evaluación que el propio MIDES hace del Segundo Encuentro Nacional de Consejos Sociales —organizado por la Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano del MIDES bajo la consigna “Lo social desde lo local: los Consejos Sociales Departamentales proponen”—, a partir del mismo “*se abrió un espacio de diálogo entre los actores sociales —que pretenden hacer oír su voz— y las autoridades nacionales responsables de esas políticas*”.<sup>56</sup>

Desde el lado de los participantes en los Consejos Sociales, la evaluación también parece ser francamente positiva. Por un lado, les ha permitido visualizar resultados concretos a partir de su participación y de las acciones emprendidas por los Consejos. Por otro lado —y nada menor— el proceso de participación ha redundado en el fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil involucradas, recogiendo experiencias y ganando “*en poder formas de autoevaluarse, en aprender formas de mejorar su gestión, su relacionamiento, su forma de dirigirse a las instituciones estatales, en fin se ha aprendido mucho, tanto del intercambio de unas asociaciones con otras, donde compartimos experiencias y les sirven a otras para resolver problemas que a veces algunas ya pasaron, eso es muy enriquecedor*”.<sup>57</sup>

#### **h) Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA)**

En 2005 se encomendó al Instituto Nacional de las Mujeres (InMujeres) diseñar el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA). En ese contexto, el Inmujeres, durante 2006, impulsó espacios de intercambio a través de Asambleas Departamentales (abarcó los Departamentos de Durazno, Treinta y Tres, Tacuarembó, Maldonado, Montevideo, Lavalleja, Rivera, Soriano, Río Negro y Cerro Largo) para la construcción del Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA 2007-2011). Simultáneamente, además de recabar “opiniones calificadas” —sustancialmente, referentes u operadores políticos— se consultó a la Comisión Nacional de Seguimiento, a la Comisión de Equidad del PIT – CNT, a sectores empresariales y la Asociación de Mujeres Rurales del Uruguay. Finalmente, el PIODNA fue aprobado el 15 de mayo de 2007.

El mismo, desde el inicio, se previó como una instancia que debía ser descentralizada y, al mismo tiempo, involucrar e incluir a la sociedad civil. Así, entre el 18 de octubre y el 29 de noviembre de 2008 se llevaron a cabo los primeros “cabildos regionales de mujeres” a efectos de brindar información sobre la implementación del PIODNA 2007-2011. Según el MIDES, participaron en esas instancias más de 4.000 mujeres.

---

<sup>55</sup> En el documento de Meléndez se mencionan 279 organizaciones. En material del 2do. Encuentro Nacional de Consejos Sociales, 5 de setiembre de 2009, se habla de “*más de 800*” (ver [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)).

<sup>56</sup> “*Lo social construido en red*”, disponible en [sitio web del MIDES](http://sitio.web.del.MIDES).

<sup>57</sup> Opinión de uno de los participantes, en Cruz, A. y Pérez, L., op. cit., pág. 13.

Para 2009, el Departamento de Desarrollo de Políticas de Género en lo Local de Inmujeres se propone llevar a cabo, a lo largo del año, encuentros departamentales y encuentros más pequeños en localidades alejadas de las ciudades a efectos de identificar qué acciones pueden llevarse adelante en conjunto por parte del Estado y las redes locales. Por otra parte, se instaló muy recientemente, en junio de 2009, el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género, previsto en el artículo 8° de la Ley 18.104. El Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género, está integrado por un representante de cada Ministerio, un Ministro de la Suprema Corte de Justicia, dos integrantes del Congreso de Intendentes, cuatro representantes de la sociedad Civil (dos designados por las organizaciones de mujeres, uno por el PIT-CNT y uno por las cámaras empresariales) y uno por la Universidad de la República. El mismo tiene entre sus cometidos asesorar al Poder Ejecutivo en materia de su competencia, promover la elaboración de Planes de Igualdad de Derechos y Oportunidades a nivel departamental, velar por el cumplimiento de la Ley 18.104, articular y coordinar con diferentes mecanismos interinstitucionales para el cumplimiento de las acciones necesarias.

### **i) Instituto Nacional del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)**

El INAU, de acuerdo al art. 68 del Código de la Niñez y la Adolescencia, la institución *“competente en materia de promoción, protección y atención de los niños y adolescentes del país y, su vínculo familiar al que deberá proteger, promover y atender con todos los medios a su alcance”*. Se vincula con el Poder Ejecutivo a través del MIDES.

El INAU desarrolla una serie de programas, dirigidos a niños, niñas y adolescentes, en diferentes modalidades de atención, tanto de tiempo parcial (que representa más del 93% de la población atendida por el INAU) como de atención a tiempo completo (cerca del 7% de la población atendida). La modalidad de tiempo parcial incluye programas de entorno institucional, como Club de Niños, Centros Diurnos, Centros Juveniles y Centros CAIF, y de entorno comunitario como Centros de Estudio y Derivación, Centros de Referencia Familiar, Departamento de Apoyo Socio Económico, Atención al Niño y la Familia, y Libertad Asistida. La modalidad de atención a tiempo completo tiene programas de entorno institucional y de entorno familiar (atención a niños en hogares sustitutos, remunerado en régimen de alternativa familiar).

Según su última memoria anual, a diciembre de 2008 el Sistema INAU alcanzó la cobertura de 67.660 niños, niñas y adolescentes<sup>58</sup>. La mayor parte de la población beneficiaria de los diferentes programas (89%) es atendida bajo la modalidad de convenios con organizaciones de la sociedad civil.

El Plan CAIF (Centros de Atención a la Infancia y la Familia) por ejemplo, constituye una política pública intersectorial de alianza entre el Estado, organizaciones de la sociedad civil, e Intendencias Municipales, cuyo objetivo es garantizar la protección y promover los derechos de los niños y las niñas desde su concepción hasta los 3 años, priorizando el acceso de aquellos que provienen de familias en situación de pobreza o vulnerabilidad social, a través de las modalidades urbanas y rural. El Plan CAIF atiende actualmente a 41.874 niños y niñas

---

<sup>58</sup> INAU. Memoria Anual 2008. Ver: [http://www.presidencia.gub.uy/Web/MEM\\_2008/INAU.pdf](http://www.presidencia.gub.uy/Web/MEM_2008/INAU.pdf)

de 0 a 3 años de edad en más de 200 centros en todo el país, gestionados por organizaciones civiles, en coordinación con otros actores.

De acuerdo a la investigación realizada por investigadores de la Facultad de Ciencias Sociales con el apoyo de ANONG (2009), entre las 88 organizaciones de la sociedad civil encuestadas, no se registran, en general, mayores problemas en materia de contactos con la contraparte estatal o en el cumplimiento de las condiciones financieras convenidas. Sin embargo, como en otros ámbitos, el contenido de los contactos puede diferir en función de los soportes humanos de cada contraparte concreta a nivel estatal, con lo cual el involucramiento desde la sociedad civil es variable según la filosofía particular de las jerarquías de turno: desde quienes le asignan a las organizaciones de la sociedad civil la mera ejecución del programa elaborado íntegramente por la contraparte estatal, a aquellos que van construyendo el programa junto a las organizaciones sociales.

#### **j) Dirección Nacional de Empleo (DINAE) - Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)**

La DINAE, una de las Unidades Ejecutoras del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), tiene a su cargo la formulación y coordinación de políticas de empleo, formación profesional y capacitación laboral.

El INEFOP, a su vez, es una persona jurídica de Derecho Público no estatal creada en octubre del 2008 (Ley N° 18.406), reemplazando a la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) que operaba en el ámbito del MTSS. El INEFOP cuenta con un Director General, que es el Director de la DINAE, y un Consejo Directivo. La actual integración del INEFOP representa al MTSS, al Ministerio de Educación y Cultura, a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, al PIT-CNT (central sindical), a la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, a la Cámara de Industrias del Uruguay, al Sector Empresarial Rural y a la Asociación de Promotores Privados de la Construcción.

El INEFOP asesora al Poder Ejecutivo en materia de empleo y administra el Fondo de Reconversión Laboral, creado en 1992, con el objetivo de financiar actividades de información, orientación y capacitación dirigidas a la reconversión de trabajadores desempleados, en actividad o con problemas de empleo (es financiado con un aporte de 0,125% sobre los salarios). Los programas de capacitación administrados por la DINAE o INEFOP supone la gestión por equipos técnicos externos, a través de convenios suscriptos con entidades relacionadas con los grupos objetivo de que se trate.

El estudio realizado por la Facultad de Ciencias Sociales antes mencionado, que recoge la opinión de 42 OSC capacitadoras en convenio con la DINAE-JUNAE, concluye que el contacto entre las organizaciones y las contrapartes estatales son relativamente fluidos y existe un equilibrio en materia de convocatoria e iniciativas de contacto. Sin embargo, como debilidad estructural de estas organizaciones se registra su dependencia de la financiación estatal (90,2%).

#### **k) Instituto Nacional de Alimentación (INDA)**

El INDA es otra Unidad Ejecutora del MTSS, a cargo de los aspectos alimentarios y nutricionales en el país, pudiendo suscribir convenios con instituciones públicas y privadas, tanto nacionales como internacionales.

En el año 2001, el INDA reorganizó sus programas en tres líneas de acción: Sistema Nacional de Comedores (SNC), Canasta Complemento y Red Alimentaria. Esta última agrupa las iniciativas del Plan CAIF, que ya se ha descrito; del Programa de Apoyo a Instituciones Públicas y Privadas (AIPP), que es un programa alimentario-nutricional del INDA que brinda apoyo a instituciones sin fines de lucro y que prestan asistencia a los segmentos poblacionales más vulnerables, focalizándose en niños, adolescentes, embarazadas, adultos mayores y discapacitados; y AUPI, que es el apoyo que el INDA, con el Componente Alimentario Nutricional, presta a la Asociación Uruguaya de Protección a la Infancia a través de transferencias de dinero a comedores y guarderías dependientes de esa asociación que atiendan a niños en edad pre-escolar y escolar de los segmentos poblacionales más vulnerables.

El vínculo entre las organizaciones de la sociedad civil y la contraparte estatal es de los más frágiles, de acuerdo a la investigación de FCS-ANONG ya citada en este informe, y exhiben también un alto grado de dependencia del financiamiento estatal.<sup>59</sup>

### **I) La Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE) y el Congreso Nacional de Educación**

El llamado “Debate Educativo” fue convocado por los organismos estatales responsables de la educación, con el apoyo de la Comisión Coordinadora de la Enseñanza, donde participan las instituciones educativas privadas.

Para ello se creó Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE), a la que se encomendó *“promover el más amplio debate educativo, asegurando la participación ciudadana, tomando especial cuidado en que el mismo se desarrolle en todo el territorio nacional; velar por la pluralidad y amplitud del debate, asegurando el respeto por la diversidad de opiniones; generar y fomentar las condiciones para el acceso, distribución y asimilación de los elementos significativos y necesarios para una participación consciente de la ciudadanía en el Debate Educativo y convocar y organizar un Congreso Nacional de Educación como espacio de síntesis y definición del debate ciudadano y como instancia de elaboración de bases para una ley de educación”*.<sup>60</sup>

Durante todo el año 2006, se desarrollaron 713 asambleas territoriales (544 en el interior y 169 en Montevideo), participando 19.070 personas. Adicionalmente, hubo 32 Encuentros Sectoriales (27 convocados por la CODE y 5 convocados en forma autónoma por las organizaciones sociales), participando 2370 personas de un total de 157 organizaciones. Asimismo, a través de internet (e-mail y página web) se recibieron 410 documentos, 257 grupales y 153 personales. El corolario de esas actividades deliberativas fue el Congreso Nacional de Educación, que sesionó entre 29 de noviembre y el 3 de diciembre de 2006, con delegados elegidos por las instancias que se han reseñado. El Congreso formuló una serie de pautas para la elaboración de una Ley Nacional de Educación.

Las evaluaciones respecto de esta experiencia son, francamente, contradictorias. Y sus resultados, harto polémicos. Desde el lado de la mayoría de las organizaciones sociales

---

<sup>59</sup> Se encuestaron en ese estudio 155 OSC en convenio con el INDA.

<sup>60</sup> Informe al Congreso Nacional de Educación.

involucradas, la evaluación es francamente positiva como experiencia de participación ciudadana, iniciándose un camino de superación del histórico déficit participativo y de deliberación en el sistema educativo, excesivamente sometido al control del poder político en detrimento de los actores directamente involucrados en los procesos educativos. Los delegados de las instituciones educativas privadas, en cambio, así como los partidos políticos de la oposición, tienen una visión diametralmente opuesta, señalando que la participación no fue tal sino sólo un remedo de ésta, montado por las corporaciones educativas (sindicatos docentes y estudiantiles), así como otras organizaciones sociales (PIT-CNT, federaciones de cooperativistas, etc.). Según el enfoque de un sector, no se generó debate o participación sino la convergencia planificada de actores imbuidos sustancialmente de la misma filosofía y animados del propósito político específico de hacerse del gobierno del sistema educativo.<sup>61</sup>

Más allá de esa controversia, imposible de responder en este documento, el resultado concreto del Congreso, las resoluciones, da cuenta de una identidad ideológica entre éstas y las posiciones históricas sostenidas por las organizaciones gremiales de la educación (privilegiar la educación estatal, autonomía de cada subsistema de la educación y su gobierno por parte de los gremios).

Si la experiencia fue efectivamente participativa, el tratamiento que a las recomendaciones le brindó el Poder Ejecutivo llama profundamente la atención. Por lo pronto, éste señaló que las propuestas votadas por el Congreso no tenían carácter vinculante y sólo constituían un “insumo” para la elaboración de un proyecto de ley general de educación, levantando de inmediato fuertes protestas entre las organizaciones gremiales que, por el contrario, entendían que el sentido de una experiencia como la del Congreso era que se cristalizaran jurídicamente *in totum* las resoluciones de éste. Finalmente, el proyecto de ley enviado y votado por el Parlamento no conformó ni a la oposición, que le imputó haber entregado a las corporaciones una responsabilidad indelegable del Estado, además de incluir una pléyade de instancias deliberativas, ni a las organizaciones sociales, que arguyeron que el poder político seguía conservando un papel determinante en el sistema.

### **m) Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana**

Las Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana reconocen un claro antecedente en las Comisiones Barriales de Seguridad Ciudadana surgidas en el período 1995-2000, en el marco del Programa de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior. Según el ex Subsecretario del Interior del actual gobierno, Dr. Juan Faroppa, la diferencia con aquellas Comisiones Barriales estribaría en el trabajo con las organizaciones de la sociedad civil existentes y no en la “inducción” de instancias participativas.

Integran estas mesas el comisario del lugar, una representación del gobierno local y representación de las organizaciones de la sociedad civil que deseen participar de las mismas. Para este informe no se ha contado con evaluaciones respecto de la experiencia de las Mesas,

---

<sup>61</sup> Antes del Congreso, el Prof. José Rilla, integrante de la CODE presentó renuncia a la misma en una carta donde señala, que el Congreso Nacional de Educación “*se encamina de manera irreversible a la generación de un equívoco*” en la medida que se excluyó a los partidos políticos, y que las “*asambleas territoriales*”, lejos de constituir instancias de participación ciudadana, fueron “*encuentros de militantes y de personas interesadas en la educación y la política*”, que dejaron una opinión “*organizada*” y no “*espontánea*”. La carta generó respuestas de rechazo, y también se registraron otras renunciaciones a la CODE.

tanto en lo que refiere a su eficacia como a su carácter de experiencia de participación ciudadana.

## **V. Conclusiones**

Aunque puedan reconocerse matices, las evaluaciones que las diferentes organizaciones de la sociedad civil involucradas en las experiencias de participación reseñadas —y siempre a partir de lo que se recoge en las fuentes secundarias— transitan todas por los mismos andariveles, tanto en los aspectos positivos como en las visiones críticas.

### **a) Aspectos positivos:**

- Apertura de ámbitos de diálogo con las autoridades gubernamentales y con otras organizaciones sociales.
- Atisbos de redefinición de “lo público” como un espacio de interés del conjunto de los ciudadanos y no como la esfera de acción exclusiva del Estado.
- Oportunidad de participación en el diseño de políticas públicas (en aquellos casos en que el interlocutor estatal abre espacios para ese nivel de involucramiento).
- Oportunidad de acceso a la información manejada en el ámbito gubernamental (variable según el caso).
- Fortalecimiento institucional de las organizaciones involucradas en los procesos de participación, a partir de los aprendizajes derivados de la propia dinámica de participación.
- Inicio de un proceso de reconfiguración de roles, en el que las poblaciones beneficiarias de las políticas públicas devienen activos sujetos de derechos antes que receptores pasivos de transferencias diversas, aunque ello requerirá una reformulación de los instrumentos hasta ahora empleados.
- Generación de espacios de convergencia sinérgica de actores públicos y privados.
- Incremento de la transparencia en la ejecución de políticas públicas, derivado de los controles recíprocos entre actores gubernamentales y no gubernamentales.

### **b) Visiones críticas:**

- Continuidad —en términos generales— de la mirada estado-céntrica y partidocrática en los elencos políticos de conducción del Estado, aun en presencia de una retórica participativa. Ello tiene como corolario la ausencia de una estrategia uniforme en las diferentes contrapartes estatales en relación al estímulo de dinámicas participativas, dependiendo fuertemente de los soportes humanos de los ámbitos institucionales responsables.
- Asimetrías marcadas en el manejo y acceso a la información entre actores gubernamentales y no gubernamentales.
- Desconocimiento de realidades locales.
- Predominio del abordaje de temas de corto plazo en detrimento de la posibilidad de construir una mirada estratégica y una agenda de prioridades, debilitando la potencialidad de lograr sinergias.
- Déficit de capacitación en varios actores no gubernamentales que compromete su efectivo acceso a la información —de por sí asimétrico— y, por consiguiente, su capacidad de incidencia efectiva.

En términos generales, el histórico Estado de bienestar en Uruguay, la cultura política estatista, que mantiene todavía un peso relativo en la ciudadanía y las debilidades de las propias OSC en algunos contextos, son los factores que subyacen y explican las dificultades que todavía persisten para la participación de la sociedad civil organizada en el diseño de las políticas sociales públicas.

Entonces ¿cuáles son los pasos a seguir? ¿Cuáles las acciones posibles para una reconversión de estos ámbitos? ¿Cuáles los caminos para una mayor efectividad en la intervención de los agentes de la sociedad civil?

La optimización de los espacios y de la intervención de los actores de la sociedad civil, depende en gran medida según lo que se puede establecer por este estudio, de la propia voluntad política de los actores estatales y de las capacidades de las OSC. Ligado a esto aparece como elemento primordial derribar la desconfianza entre los actores del ámbito público y privado, para lo cual se debe trabajar fuertemente en los aspectos de transparencia y rendición de cuentas. Sobre esta base se hace necesario destinar recursos humanos y financieros para propiciar la participación de los representantes de la sociedad civil, para contar con la información necesaria en tiempo y forma y para poder capacitar a los representantes de la sociedad civil para disminuir al mínimo las asimetrías. Por último, pero no por eso menos importante, la definición de objetivos claros, estrategias acotadas y específicas, deberes y responsabilidades de cada uno de los actores ayudará a encuadrar mejor la participación. También las OSC deberían poder ser partícipes de la definición propia del espacio, y no ser convocadas a espacios preformateados que generan desde el inicio resistencias difíciles de derribar a posteriori.

## BIBLIOGRAFÍA

Bica Destéffanis, Yamidla. (2007): *Diagnóstico sobre el Espacio de Diálogo Social - Un estudio a partir de la percepción de sus protagonistas*, Montevideo; ANONG.

Cruz, A. y Pérez, L. (2008): *Los retos de la relación de la sociedad civil con el Estado en el Uruguay: ¿nuevos paradigmas de participación?*, IX Congreso Anual de Investigación sobre el Tercer Sector en México – VII Conferencia Regional ISTR América Latina y el Caribe, México

Comisión Organizadora del Debate Educativo (2006): *Actas del Congreso Nacional Educativo*. Montevideo 29 de noviembre – 3 de diciembre de 2006.  
<http://www.debateducativo.edu.uy/documentos/Libro%20verde.htm>

Gudynas, Eduardo. (2009): *Más allá de las comisiones y los talleres: el sentido de la participación y la consulta*. <http://www.anong.org.uy/softis/1/nv/155/>

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

Instituto Nacional del Niño y el Adolescente de Uruguay (2009): *Memoria Anual 2008*.  
[http://www.presidencia.gub.uy/\\_Web/MEM\\_2008/INAU.pdf](http://www.presidencia.gub.uy/_Web/MEM_2008/INAU.pdf)

Meléndez, Lauro (2009): *Lo que todo uruguayo y uruguayo debe saber sobre el MIDES*, Montevideo, MIDES.

Midaglia Carmen, et.al: (2009): *Relaciones Estado-sociedad civil: la regulación en debate*, Montevideo: FCS-ANONG.

Remy, María Isabel (2007): " Sociedad civil, participación ciudadana y desarrollo" En: Andrés Solari y Anabel Cruz (Coord): *Sociedad Civil y Desarrollo Local*, México,:ISTR-Editorial Porrúa, 1-33

Rodríguez Dardo (2008): *Rol de las organizaciones de la sociedad civil en la implementación de las políticas sociales*, Montevideo, ANONG.

Sanseviero, Rafael (2005): *El progresismo y la ampliación democrática: un campo en disputa por el poder de representación de lo popular y lo democrático*, Montevideo: FESUR.

Sanseviero, Rafael (2006): *Estado y las organizaciones sociales. De la «sociedad de la desconfianza» al reconocimiento de la promoción y la auto regulación*, Montevideo, FESUR.

## **ANEXO 6. REDES Y ARTICULACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL: SU VALOR Y SU PODER**



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

**ÍNDICE CIVICUS DE LA SOCIEDAD CIVIL EN URUGUAY 2009**

**ESTUDIO DE CASO**

**LA RELACIÓN ESTADO - SOCIEDAD CIVIL:  
LOS ÁMBITOS DE PARTICIPACIÓN**

Montevideo  
Octubre 2009

## Contenido

### Resumen Ejecutivo

1. Introducción
2. Revisión de literatura
3. Metodología
4. Las redes de la sociedad civil en Uruguay: análisis y desafíos
  - 4.1 Las redes favorecieron la democracia. Y viceversa
  - 4.2 Sobre estructuras y formas: gobernanza y toma de decisiones
  - 4.3 ¿Una crisis de participación?
  - 4.4 Legitimidad y rendición de cuentas: ¿qué hace legítima a una red? 11
  - 4.5 Inclusividad y género: brechas e inequidades
  - 4.6 El valor agregado de las redes
5. Conclusiones

### Bibliografía

### Anexo 1. Pauta para entrevistas

## Resumen Ejecutivo

En el marco de los estudios cuantitativos realizados en el marco del Índice de la Sociedad Civil (ISC) de CIVICUS, se aplicó en 2009 una encuesta a cerca de 120 organizaciones de la sociedad civil en todo el país, y en la que se incluyeron todos los tipos de organizaciones que componen la diversidad de la sociedad civil en Uruguay. La encuesta mostró que el 71% de organizaciones son miembros de una organización de segundo grado.

Dado el alto porcentaje de organizaciones de la sociedad civil en Uruguay que manifiesta participar en redes, es importante evaluar cualitativamente la fortaleza y acción de esas redes de organizaciones, de forma de obtener elementos que sirvan para una visión integral del nivel de organización de la sociedad civil. En las consultas presenciales realizadas en todo el país durante la investigación del ISC, los participantes consensuadamente destacan el valor de las redes para lograr una mayor eficacia en las acciones, pero manifestaron asimismo debilidades en cuanto a los niveles de participación, al compromiso de los actores involucrados y a la continuidad de los procesos.

Red, comité, asociación, federación, confederación, foro, plataforma, articulación, comisión, consejo, colectivo, coordinadora, plenario, mesa de coordinación... distintas denominaciones que tienen algo en común: todos son modelos de colaboración entre organizaciones de la sociedad civil en Uruguay.

Detrás de las distintas denominaciones hay una rica diversidad de formas de cooperación y de formatos de gestión y, en rigor, una larga historia de colaboración. Hay redes de carácter permanente y con muchos años de trabajo, desde articulaciones vinculadas a las iglesias o federaciones cooperativas con cientos de asociados. Pero también pueden darse coordinaciones efímeras, en torno a una reivindicación muy concreta o puntual, que dejan de existir pasado el momento de movilización. Hay redes que no han perdurado en el tiempo, y otras que se han desmantelado, por múltiples razones.

¿Cuán fuerte es la trama de cooperación en redes de las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay? ¿Son las redes efectivas, duraderas, reconocidas? ¿Qué valor agregan las redes al trabajo y a los logros individuales de las organizaciones que las integran? ¿Cuáles son las razones por las que las organizaciones se conforman en redes? ¿Es la participación en las redes activa e intensa? ¿Cómo se gestiona la gobernanza interna en las redes?

Para responder estas preguntas, se diseñó un estudio con base en dos fuentes centrales de información:

- (i) fuentes de información secundaria, incluyendo distintas fuentes bibliográficas que incluyeron documentos de distintas redes y coordinaciones, páginas web, artículos de investigación y material de prensa;
- (ii) entrevistas en profundidad a representantes de redes y plataformas, seleccionadas con base en lograr una cobertura temática, tiempo de trabajo de la red, y membresía.

Algunos rasgos sobresalientes pueden observarse cuando se estudia en mayor profundidad el fenómeno de las redes sociales en Uruguay.

- *Las redes y la democracia:* La inmensa mayoría de las redes hoy en funcionamiento se crearon después de la restauración democrática de 1985, y han favorecido su afianzamiento, as su vez la democracia ha posibilitado la conformación de nuevos

espacios de articulación y también trajo la incorporación de nuevos temas a las agendas de las organizaciones, que se acompañaron por otra parte a la agenda internacional del fin de siglo: los derechos de la mujer, el medio ambiente, la violencia basada en género, los derechos de los niños y las niñas, entre otros.

- *La institucionalidad de las redes y las articulaciones:* a medida que avanzan en la madurez de los acuerdos que las unen y en el carácter estratégico y de largo aliento de sus objetivos, las redes tienden a formalizar su funcionamiento, su estatuto legal y jurídico y sus mecanismos de gobernanza.
- *Crisis de participación:* a pesar del reconocimiento y avance notorio que las formas de articulación de la sociedad civil han adquirido en los últimos años, se invoca casi unánimemente una baja participación de sus integrantes en las distintas coordinaciones. Las razones que se aluden para el bajo involucramiento son variadas. Por un lado, se asegura que las redes no escapan a la crisis de participación general que vive la sociedad uruguaya, pero también se mencionan una sobrepoblación de redes y de espacios y que la gestión interna, la búsqueda de recursos, los compromisos con los donantes, y muchas veces las exigencias de éstos en relación a la rendición de cuentas, consume las horas de las organizaciones y de sus personas directivas, sin quedar tiempo para lo estratégico, o no visualizan claramente el beneficio directo o el valor agregado que obtendrían por la participación en el ámbito de una red.
- *La legitimidad y la rendición de cuentas:* algunas articulaciones están tratando de avanzar decididamente en la rendición de cuentas y transparencia de sus organizaciones asociadas, y en la de la red misma. Se entiende que las fuentes de legitimidad son varias, e incluyen la interlocución, la representatividad, la capacidad de colocar temas en la agenda y de tener presencia en las instancias clave de toma de decisión y la capacidad de integrar la diversidad de voces de sus asociados, abrir espacios de participación y comunicación, ejercer la democracia interna.
- *Brechas e inequidades:* por una parte tenemos redes muy fuertes como las conformadas por organizaciones de mujeres, quienes dedican mucho tiempo a la formación y fortalecimiento de sus redes, pero por otro lado tenemos debilidades por ejemplo en la representación de las organizaciones del interior, cuyas articulaciones son todavía débiles y tienen además relativamente poca presencia en las redes o articulaciones nacionales.
- *El valor que agregan las redes:* el reconocimiento de la sociedad civil y sus organizaciones como actores por derecho propio, la incidencia en políticas públicas, y el fortalecimiento de las propias organizaciones, son tres factores que se visualizan como el valor que agregan las redes al trabajo individual de las propias organizaciones.

## 1. Introducción

La sociedad siempre se ha organizado en red: las personas se configuran en red para su sobrevivencia, para el intercambio de bienes, servicios y para el comercio, en el marco de sus propios vínculos sociales y afectivos. Hay redes comerciales, bancarias, redes de amigos y redes sociales, redes de información, redes de comunicación, redes de organizaciones, redes basadas en el territorio o redes temáticas, y redes de redes. La tecnología ha contribuido a la expansión de las redes incorporando la red a toda la estructura social. Las redes sociales, que han potenciado las herramientas tecnológicas, y hoy son millones de personas y organizaciones que participan de plataformas como MySpace, Facebook, Cyworld, Twitter, Meeterh y Bebo.

Se menciona con frecuencia los atributos de las redes para beneficio de las personas y las organizaciones que las integran: la intensidad de los vínculos, la diversidad de experiencias, el poder compartir historias de vida, trayectos profesionales e intercambiar lecciones aprendidas, la flexibilidad y la dependencia mutua por propia elección. Las redes de organizaciones pueden acrecentar los flujos de solidaridad, la capacidad de defensa de intereses y derechos y la obtención y manejo de información y su puesta en común. Las redes pueden añadir valor a los grupos y a las personas y permitirles acceder a mayores recursos, en la forma de recursos puestos en común en la nueva plataforma.

En el marco de los estudios cuantitativos realizados en el marco del Índice de la Sociedad Civil (ISC) de CIVICUS, se aplicó en 2009 una encuesta a 120 organizaciones de la sociedad civil en todo el país, y en la que se incluyeron todos los tipos de organizaciones que componen la diversidad de la sociedad civil en Uruguay. La encuesta mostró que el 71% de organizaciones son miembros de una organización de segundo grado (sea federación, red, plataforma u otro tipo de coordinación).

Dado el alto porcentaje de organizaciones de la sociedad civil en Uruguay que manifiesta participar en redes, es importante evaluar cualitativamente la fortaleza y acción de esas redes de organizaciones, de forma de obtener elementos que sirvan para una visión integral del nivel de organización de la sociedad civil. En las consultas presenciales realizadas en todo el país durante la investigación del ISC, los participantes consensuadamente destacan el valor de las redes para lograr una mayor eficacia en las acciones, pero manifestaron asimismo debilidades en cuanto a los niveles de participación, al compromiso de los actores involucrados y a la continuidad de los procesos.

El estudio se propone aportar elementos para una evaluación del nivel de organización de la sociedad civil y su infraestructura, expresado en la fortaleza y acción de las redes de organizaciones, su valor colectivo, la importancia del trabajo conjunto y de coordinación.

Las preguntas que guían la investigación son: ¿Cuán fuerte es la trama de cooperación en redes de las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay? ¿Son las redes efectivas, duraderas, reconocidas? ¿Qué valor agregan las redes al trabajo y a los logros individuales de las organizaciones que las integran? ¿Cuáles son las razones por las que las organizaciones se conforman en redes? ¿Es la participación en las redes activa e intensa? ¿Cómo se gestiona la gobernanza interna en las redes?

## 2. Revisión de literatura

Para Elina Dabas (2006), las redes son *“un sistema abierto que a través del intercambio dinámico entre sus integrantes y con integrantes de otros grupos sociales, posibilita la potenciación de los recursos que poseen. Cada miembro de una familia, de un grupo o de una institución se enriquece a través de las múltiples relaciones que cada uno de ellos desarrolla. Los diversos aprendizajes que una persona realiza se potencian cuando son socialmente compartidos en procura de solucionar un problema común. Implica un proceso de construcción permanente, tanto individual como colectivo.”*

Se insiste por otra parte con el valor de la cooperación y trabajo en red, lo que es posible y se potencia porque existe un objetivo común, una meta compartida, que agrega mérito y sustancia a cada una de las partes. *“El todo es mayor que la suma de las partes. Se pueden alcanzar fines individuales, pero hay un producto adicional que es compartido (aunque no mutuamente excluyente) separado de los fines individuales.”* (Dabas, 2006)

El valor colectivo de las redes sociales y de las alianzas es uno de los componentes para más importantes en el capital social. A diferencia del capital humano, el valor del capital social reside **en los vínculos entre las personas** y no en las personas mismas, y así lo entienden las diferentes aproximaciones que autores e instituciones han realizado en torno a la definición del capital social.

| Autores                                  | Definiciones de capital social   |
|--|--|
| <b>Fundadores</b>                        |  |
| Pierre Bourdieu                          | El conjunto de recursos reales o potenciales a disposición de los integrantes de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas   |
| James Coleman                            | Los recursos socio-estructurales que constituyen un activo de capital para el individuo y facilitan ciertas acciones comunes de quienes conforman esa estructura   |
| Robert Putnam                            | Aspectos de las organizaciones sociales, como las redes, las normas, la confianza, que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo.  |
| <b>Las instituciones internacionales</b> |  |
| Banco Mundial (Woolcock, Dasgupta)       | Instituciones, relaciones, actitudes y valores que rigen la interacción interpersonal y facilitan el desarrollo económico y la democracia  |
| BID                                      | Normas y redes que facilitan la acción colectiva y contribuyen al beneficio común  |
| PNUD                                     | Relaciones informales de confianza y cooperación (familia, vecindario, colegas); asociatividad formal en organizaciones de diverso tipo, y marco institucional normativo y valórico de una sociedad que fomenta o inhibe las relaciones de confianza y compromiso cívico |

Fuente: *Panorama social de América Latina 2001-2002*, capítulo 4. Agenda Social. Capital Social. Sus potencialidades y limitaciones para la puesta en marcha de políticas y programas sociales

Como se desprende del cuadro anterior, las organizaciones sociales y sus redes (densidad asociativa, tramas de cooperación interinstitucional y confianza mutua), son para autores e instituciones la base del capital social. Putnam va más allá, afirmando que el capital social es un componente clave en la construcción y fortalecimiento de la democracia.

En el caso de Uruguay, si bien no existe un censo único y actualizado sobre las organizaciones de la sociedad civil y sus redes, distintas estimaciones dan cuenta de la existencia de miles de agrupamientos, de distinto carácter y forma. Las organizaciones de la sociedad civil trabajan en alianza con otras organizaciones, conforman espacios nuevos de coordinación, y crean redes con distintos objetivos, motivaciones y características. En el escenario diverso y cambiante de las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay aparece importante reflexionar sobre la infraestructura de la sociedad civil, expresado en la fortaleza y pujanza de sus redes. Este estudio va a aportar al debate de la generación de capital social en Uruguay.

### **3. Metodología**

Las preguntas de investigación se concentraron en la evaluación del fenómeno de cooperación interinstitucional de organizaciones de la sociedad civil y su valor para la creación de capital social. Por ejemplo: ¿Cuán fuerte es la trama de cooperación en redes de las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay? ¿Son las redes efectivas, duraderas, reconocidas? ¿Qué valor agregan las redes al trabajo y a los logros individuales de las organizaciones que las integran? ¿Cuáles son las razones por las que las organizaciones se conforman en redes? ¿Es la participación en las redes activa e intensa? ¿Cómo se gestiona la gobernanza interna en las redes?

Para responder estas preguntas, se diseñó un estudio con base en dos fuentes centrales de información:

- (i) fuentes de información secundaria, incluyendo fuentes bibliográficas, documentos de distintas redes y coordinaciones, páginas web, artículos de investigación y material de prensa;
- (ii) entrevistas en profundidad a representantes de redes y plataformas, seleccionadas con base en lograr una cobertura temática, tiempo de trabajo de la red, y membresía. Las cinco redes entrevistadas fueron creadas entre 1989 y 2004 y representan a su vez a unas 250 organizaciones de primer grado y de redes de organizaciones.

Se realizaron entrevistas en profundidad con representantes de las direcciones de:

1. Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG)
2. CNS Mujeres. Comisión Nacional de Seguimiento. Por Democracia, Equidad y Ciudadanía
3. Comité por los Derechos del Niño
4. Plataforma Interamericana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo (PIDHDD), Capítulo Uruguay
5. Red Uruguaya de ONG Ambientalistas

Las conversaciones con los y las representantes de las cinco redes giraron en torno a la formalidad o informalidad de la articulación, el tipo de membresía, su gobernanza, objetivos, mecanismos de representación, la participación e involucramiento de las organizaciones socias, los principales logros de la red a lo largo de su vida, y el valor que la red ha agregado a sus asociados y al ámbito de actuación. En Anexo 1 pauta de entrevista.

## 4. Las redes de la sociedad civil en Uruguay: análisis y desafíos

Detrás de las distintas denominaciones para las organizaciones de segundo grado hay una rica diversidad de formas de cooperación y de formatos de gestión y, en rigor, una larga historia de colaboración. Hay redes de carácter permanente y con muchos años de trabajo, desde articulaciones vinculadas a las iglesias o federaciones cooperativas con cientos de asociados. Pero también pueden darse coordinaciones efímeras, en torno a una reivindicación muy concreta o puntual, que dejan de existir pasado el momento de movilización. Hay redes que no han perdurado en el tiempo, y otras que se han desmantelado, por múltiples razones.

Algunos rasgos sobresalientes pueden observarse cuando se estudia en mayor profundidad el fenómeno de las redes sociales en Uruguay.

### 4.1 Las redes favorecieron la democracia. Y viceversa

Aún cuando existen formas organizadas de cooperación entre organizaciones de muy larga data, es innegable que los años de dictadura entre 1973 y 1985 caracterizaron de forma marcada las posibilidades de colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil. Como lo expresara Adolfo Pérez Piera (1985): *“La dureza de la represión y la necesidad de consolidar sus propios desarrollos, impusieron que durante los primeros años de su existencia, hasta comienzos de los 80, cada institución trabajase con un relativo aislamiento de las demás, sin perjuicio de colaboraciones o complementaciones puntuales, pero a partir de esta fecha se inicia un proceso de mutuo relacionamiento [...] abarcando también a numerosas instituciones orientadas a la promoción.”*

En los últimos años de la dictadura e inmediatamente después del 1985, cuando se instala el primer gobierno democrático, hay un boom de las redes. Así, en un continuo que va desde la reivindicación puntual a la dimensión de lo político, en los últimos años de la dictadura nacen articulaciones como la Coordinadora de Ollas Populares, el Movimiento Pro Vida Decorosa (MOVIDE), la Coordinadora de Grupos de Consumo y el Plenario de Mujeres del Uruguay (PLEMUU). También se crea la red Intercentros, con la participación de 10 organizaciones (centros de investigación y de organizaciones de promoción social), que se constituyeron en un importante antecedente para la posterior participación de equipos especializados en la Concertación Nacional Programática (CONAPRO).<sup>62</sup>

La recuperación democrática de 1985 a su vez favoreció la conformación de nuevos tipos de articulación inter organizacional, con muchas redes conformadas a fines de la década de los 80 y especialmente durante la década de los 90. Si bien antes de la década de los 70 existían articulaciones vinculadas a las iglesias, al cooperativismo o al movimiento sindical<sup>63</sup>, a partir de la restauración democrática se produce un fenómeno aluvional, tanto en la formación de organizaciones, como en la conformación de redes y otras articulaciones. Algunas de esas articulaciones no perduraron en el tiempo, por múltiples razones, algunas se fusionaron con otras o evolucionaron en su denominación, composición y metas y objetivos.

---

<sup>62</sup> La Concertación Nacional Programática (CONAPRO) fue instalada en los últimos meses del 84 y estaba integrada por representantes de los partidos políticos y de diversas fuerzas sociales y tenía como finalidad procurar instrumentar la transición entre el régimen militar y el gobierno democrático resultante de las elecciones de noviembre de 1984.

<sup>63</sup> Podemos mencionar: Cáritas Uruguaya, el Consejo Uruguayo de Bienestar Social, distintas federaciones de cooperativas y la central sindical, la Confederación Nacional de Trabajadores, la CNT.

En rigor, en una muestra de más de 40 redes y otras formas de cooperación institucional de organizaciones sociales mapeadas a nivel nacional, se comprueba que más del 90% fueron fundadas después de 1985<sup>64</sup>. La democracia también trajo la incorporación de nuevos temas a las agendas de las organizaciones, que se acompasaron por otra parte a la agenda internacional del fin de siglo: los derechos de la mujer, el medio ambiente, la violencia basada en género, los derechos de los niños y las niñas, entre otros.

#### **4.2 Sobre estructuras y formas: gobernanza y toma de decisiones**

Muchas de las redes que funcionan en la actualidad han adoptado como forma legal la asociación civil sin fines de lucro, la forma de personería jurídica más común entre las organizaciones sociales en Uruguay. En muchos casos existe un defasaje entre la constitución de la articulación o el comienzo de sus actividades con el momento de una mayor institucionalidad o la obtención de personería jurídica. Hay coordinaciones que trabajaron 10 años, o incluso algunas mucho más, sin personería jurídica, y que optaron por solicitarla cuando, o bien se entendió que se había llegado un momento de madurez del accionar conjunto, que ameritaba crear una nueva institucionalidad, o bien cuando las circunstancias lo exigieron, por ejemplo para recibir fondos de un donante internacional, o de un organismo gubernamental en Uruguay. En algún caso, la constitución está identificada totalmente con la aprobación de estatutos y con la solicitud de personería jurídica, como es el caso de ANONG.

Algunas redes no tienen personería jurídica, esencialmente porque su funcionamiento hasta hoy no se lo ha exigido. Pero aún así tienen reglamentos de funcionamiento que cumplen de forma adecuada. La tendencia que se constata es que las redes y articulaciones se conforman en una institucionalidad formal al superar temas de acción conjunta de tipo puntual, y compartir una meta de mayor alcance en el tiempo, objetivos más estratégicos y de largo aliento. La formalidad legal también es una forma de legitimidad, como vemos cuando específicamente tratamos el tema de la legitimidad.

Los recursos que manejan las redes en Uruguay son muchas veces limitados y escasos. De hecho, algunas coaliciones mantienen su operatividad básica con el sustento de las cuotas que pagan sus organizaciones asociadas, a lo que eventualmente suman proyectos destinados a actividades de la red. Algunas redes han madurado, en tiempo de actuación y en disponibilidad de recursos, como para tener una secretaría con personal contratado, otras redes funcionan con el exclusivo aporte de tiempo voluntariado de algunas personas, en muchos casos de las personas que conforman su directiva. En algún caso ha sido una elección de la propia red, entendiendo que no había suficiente desarrollo que justificara la contratación de personal rentado. Por cierto, las redes en Uruguay no parecen estar exentas de la contradicción entre profesionalización *versus* contribución voluntaria de tiempo, y de las posibles tensiones de definición de roles políticos o ejecutivos al interior de las mismas.

La preferencia por la forma legal de asociación civil sin fines de lucro implica que las redes con este tipo de personería jurídica adhieren a los estatutos que esta normativa les marca. Por ende, las asambleas generales de socios son la instancia superior, con elección de autoridades de forma regular (que se denomina Comisión Directiva, pero a veces también Coordinación General, o Grupo Coordinador, con similares funciones). La delegación de funciones en una secretaría técnica o coordinación ejecutiva no es en general el modelo más común, aunque la discusión, como dijimos, está presente en muchas de las redes. En muchos casos no sólo la

---

<sup>64</sup> Este mapeo se realiza con base en los directorios de ONGs publicados por el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) en 1989, 1992, 1994 y 2000.

dirección de las redes, sino también su gestión y administración, están en manos de la Comisión Directiva, compuesta por integrantes honorario, que no pueden dedicarle ni los tiempos ni esfuerzos necesarios, lo que termina debilitando la red.

### 4.3 *¿Una crisis de participación?*

Hay decenas de redes en funcionamiento en Uruguay, y algunas de alta visibilidad, que trabajan en temas de alto contenido político y técnico. Algunas redes se han convertido en un referente de sociedad civil, como es el caso de ANONG, tanto para los organismos estatales, como para los internacionales, las empresas, los medios de comunicación y las propias organizaciones de la sociedad. Muchas de las redes participan en espacios interinstitucionales de relacionamiento con el Estado (con ANONG que participa en alrededor de 20 espacios interinstitucionales de diversa índole y es convocada en forma permanente a incorporarse a nuevos espacios).

A pesar de ese impacto visible, los y las representantes de las redes invocan casi unánimemente una baja participación de las organizaciones asociadas. Las distintas personas, de distintas redes han expresado manifestaciones como:

- *“Es baja la participación para lo que debería ser. Hay muchos reclamos de participación, pero al lograrlos no se utilizan.”*

- *“La participación de los asociados es baja, es débil, son pocas las organizaciones que se integran a comisiones de trabajo”.*

- *“La participación de las organizaciones socias es menor de lo que se desea. Se reduce a veces a las organizaciones que conforman la comisión directiva”.*

Aún en las elecciones de autoridades se comprueba la crisis de participación, con algunas redes que mencionan que en la última elección *“apenas votó un porcentaje muy pequeño de las organizaciones socias habilitadas para votar”.*

En algún caso incluso, se ha preferido tener menor cantidad de organizaciones socias, pero apostar a que las organizaciones integrantes efectivamente participen: *“Hoy tratamos de crecer, pero hacemos hincapié en la participación, crecer pero asegurando la participación, de forma de asegurar también la legitimidad y la representatividad de las decisiones tomadas.”*

Las razones que se aluden para el bajo involucramiento son variadas. Por un lado, se asegura que las redes no escapan a la crisis de participación general que vive la sociedad uruguaya. Esta crisis tiene que ver con la disminución de la participación de naturaleza política, que en contrapartida ha significado un crecimiento del voluntariado en organizaciones de naturaleza social, como lo demuestran los resultados del ISC y el estudio de caso sobre voluntariado.<sup>65</sup> Por otro lado se menciona que puede hacer una sobrepoblación de redes y de espacios (*“somos siempre los mismos en todos los lugares”*) y ello dificulta la participación, no hay tiempo real para atender todos los espacios. La gestión interna, la búsqueda de recursos, los compromisos con los donantes, y muchas veces las exigencias de éstos en relación a la rendición de cuentas, consume las horas de las organizaciones y de sus personas directivas. *“No queda tiempo para lo estratégico, solamente hay tiempo para lo inmediato”.*

---

<sup>65</sup> Ver estudio de caso “Dimensiones y potencialidades del voluntariado”.

En algunos casos, las organizaciones socias pueden tener sus prioridades en otros ámbitos que no es la coalición en cuestión, o no visualizan claramente el beneficio directo o el valor agregado que obtendrían por la participación en el ámbito de una red. La discusión sobre el espacio común como espacio solidario y de formación e intercambio, frente a la necesidad de brindar servicios a las organizaciones socias, es una discusión que ha estado presente en la historia de muchas de las redes.

Pero aún cuando las organizaciones muchas veces ven el valor estratégico de la articulación con sus pares, muchas organizaciones están presionadas por una importante sobrecarga de demandas, y muchas veces la ejecución de sus propios programas les imposibilita la acción más estratégica, la participación en redes, aunque valoren la importancia de ese espacio común.

En algunos temas más específicos, como el medio ambiente, se analiza que “*muchas organizaciones no participan porque hay un quiebre generacional*”, aludiendo al surgimiento de nuevas ONG ambientalistas, que deben transitar por una etapa de fortalecimiento institucional o de desarrollo interno, y por ende las energías se concentran en el desarrollo de la propia organización antes de vincularla o exponerla en ámbitos de participación conjunta.

#### ***4.4 Legitimidad y rendición de cuentas: ¿qué hace legítima a una red?***

Así como en sus mecanismos de gobernanza las redes adhieren a la implementación de los mandatos de la forma jurídica de asociación civil sin fines de lucro, la rendición de también recorre los mismos caminos, aunque se visualizan elementos innovadores. Se mencionan a menudo los informes de actuación elevados a las asambleas de socios, o el necesario cumplimiento con la normativa y requisitos legales, muchos de ellos a veces muy engorrosos.

Pero ANONG ha dado un paso adelante en la rendición de cuentas y manejo transparente de su actividad, con la aprobación a fines de 2008 por parte de su membresía de un Código de Conducta Ética. Su elaboración fue un proceso participativo y largo, y en junio de 2009 se conformó la Comisión de Seguimiento del Código, quien tendrá a su cargo colaborar con la implementación del código, así como ser mediador en conflictos que puedan surgir en torno al Código. Con la instalación de esta Comisión se ha abierto un plazo hasta marzo de 2010 para que las organizaciones puedan adecuarse a las exigencias del Código y adhieran voluntariamente al mismo. Todas las organizaciones de ANONG deben estar de acuerdo con este Código para poder ser parte de la asociación<sup>66</sup>. El mayor desafío lo constituirá la implementación en la práctica del Código y el proceso de verificación del cumplimiento del mismo: “*La estrategia no puede ser de confrontación, sino de construcción, lograr un convencimiento de la necesidad de cumplir con el Código*”.

Pero si la pregunta es más amplia y se ubica en el plano de cuáles son los factores que otorgan legitimidad a las redes o articulaciones y plataformas, las respuestas incluyen distintos elementos. La legitimidad de las redes recorre las mismas pautas que la legitimidad de las organizaciones individuales, con especial preeminencia de algunos aspectos y con algunos aspectos adicionales, tal como lo identificaron recientemente distintas personas

---

<sup>66</sup> Entre otras medidas, el Código establece que las organizaciones socias de ANONG deben hacer pública, la información sobre sus líneas de actuación, programas y objetivos, forma de obtención de los recursos, cantidad de recursos y destino de los mismos, así como también la composición de sus órganos de gobierno, y deben publicar anualmente una memoria de actividades y balance financiero de la institución, y asegurar que el mismo sea de acceso público.

involucradas en el trabajo de ANONG (ver ANONG y Alianza ONG, 2009)<sup>67</sup>, elementos válidos para la legitimidad de una organización referente del sector:

- (a) La articulación, la cooperación y el trabajo en red con otros sectores (gobierno, organismos internacionales, empresas, otras redes de la sociedad civil).
- (b) La independencia política y autonomía del gobierno.
- (c) La representatividad: contar con una base amplia de socios a nivel de todo el país (para que realmente sea nacional) y a la vez trascender a sus socios y convertirse en la voz de todo el sector.
- (d) La capacidad de colocar temas en la agenda y tener presencia en las instancias clave de toma de decisión.
- (e) Integrar la diversidad de voces de sus asociados, abrir espacios de participación y comunicación, ejercer la democracia interna, hacer que los socios se sientan que se están defendiendo sus intereses en su sentido más amplio.

#### ***4.5 Inclusividad y género: brechas e inequidades***

Dos temas que han surgido en el estudio merecen una reflexión especial. Por un lado, y aún con la reciente acción definida de varias redes de fortalecer la inclusión de organizaciones de otros departamentos de fuera de la capital, muchas de las redes reflejan una importante macrocefalia, con la mayoría de sus asociados en Montevideo. Más del 90 por ciento de las organizaciones asociadas a ANONG tienen sede en Montevideo, y si bien muchas son de actuación a nivel nacional, es innegable la baja presencia de organizaciones del interior, y el poco conocimiento que se tiene de ANONG en el interior del país. Aún aquellas redes y articulaciones con membresía de organizaciones de todo el país refieren que hay menor participación de las organizaciones más alejadas de Montevideo.

Otro tema a resaltar es la notoria dedicación de las mujeres al trabajo de representación de sus organizaciones en las redes. Sin incluir a las redes de mujeres, muchas otras articulaciones dan cuenta de que ese trabajo de representación, asistencia a las reuniones y continuidad en la participación en la red, es asumido por mujeres (no necesariamente coincidente con el de la dirección de la institución). *“La mayoría de las organizaciones miembro de la red son representadas por mujeres, aún cuando se trata de organizaciones mixtas”*.<sup>68</sup>

#### ***4.6 El valor agregado de las redes***

Las propias voces protagonistas de las redes y articulaciones institucionales dan cuenta de una serie importante de logros, que se configuran en el valor agregado que otorgan las redes, en un valor único y singular que las organizaciones de forma individual no serían capaces de alcanzar:

1. El reconocimiento de la voz de la sociedad civil y de las organizaciones de la sociedad civil como actores por derecho propio: las redes, y en particular algunas articulaciones, se han convertido en referentes de para otros actores, tanto del gobierno como la comunidad internacional, lo que por cierto no ocurría hace una década.
2. La incidencia en políticas públicas: sea en la temática de género, o en políticas de infancia, ambientales o temas genéricos como legislación o normativas que afectan a las organizaciones sociales, las redes y las articulaciones de la sociedad civil han logrado

---

<sup>68</sup> Entrevista a Mariana Labastide de la Plataforma Interamericana de DDHH

- incidir, presionar por el cumplimiento de compromisos internacionales, presentar opciones e informes alternativos o presentar y promover legislación en distintas materias.
3. El desarrollo y la cohesión de las organizaciones asociadas, expresado en procesos de aprendizaje, espacios de intercambio para la formación, intercambios de recursos, información, herramientas de articulación y esfuerzos solidarios.

## 5. Conclusiones

Las redes y articulaciones de OSC son reconocidas por sus propios actores como ámbitos privilegiados para el trabajo conjunto, para la incidencia en políticas y para el desarrollo institucional de las propias organizaciones. Desde otros sectores, como el gobierno y los organismos internacionales, se reconoce a las redes como referentes y actores claves de interlocución, en tanto representan a un número mayor de organizaciones con experticia en temas específicos.

Según se analiza en el capítulo anterior, las redes se han propagado en los últimos años, pero los ciclos de vida de las mismas son muy variables. Debido a falta de recursos económicos y humanos fundamentalmente, pero también debido a la falta de compromiso y baja participación de sus integrantes, las redes se van debilitando con el correr del tiempo, muchas de ellas llegando a desaparecer. El desafío creciente es generar formas innovadoras de participación, que generen un mayor involucramiento y también un recambio de las organizaciones que participan.

Por otra parte, la fortaleza de la red depende en gran medida de la fortaleza de sus organizaciones miembro, de la visibilidad que se le logre dar y de la capacidad de colocar temas en la agenda pública.

Las auténticas alianzas implican compromisos de largo plazo sobre la base de objetivos comunes, basados en valores, estrategias e información compartidos. Se caracterizan por la retroalimentación honesta y la planificación conjunta, acompañamiento, transparencia y rendición de cuentas hacia ambos lados, y una apertura genuina y sensibilidad a las necesidades, sentimientos, experiencias, capacidades y sabidurías de los otros. Se basan en el mutuo respeto, la confianza y la buena fe.

*Caritas Partnership Guiding Principles*

Puede variar según el tipo de red, o los objetivos que se propone la red, pero en general el número de socios o integrantes no necesariamente garantiza el éxito de la red, sino que la calidad de la participación parece ser la prioridad.

Tomando en cuenta lo antedicho se presenta como un desafío desarrollar acciones tendientes a:

- aumentar la representatividad de las redes, para logren convertirse verdaderas referentes de determinado sector o en determinada área. Si bien el número de socios no es condición puede colaborar para generar mayor legitimidad.
- un mayor fortalecimiento institucional de las redes lo que exige mayores recursos humanos y financieros

- acrecentar la participación de los socios en un proyecto político común, que culmine con mayores niveles de incidencia y con una apropiación de la red por parte de los socios
- fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a la interna y a la externa.
- generar procesos internos de toma de decisión que generen confianza entre sus socios, lo que fortalecerá las alianzas

## **Bibliografía**

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

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

Berger, Gabriel, Jones, Mercedes y Browne Marcela (2008): *Relevamiento de Modelos de Colaboración entre Organizaciones Sociales*, Buenos Aires: Centro de Innovación social, UDESA.

Barreiro Fernando y Cruz, Anabel (1988): *La dificultad de ser. Organizaciones no gubernamentales en el Uruguay de hoy. El desafío de la Democracia*, Montevideo: ICD.

Cruz, Anabel (2007): *El Tercer Sector y la construcción de capital social*. Ponencia presentada en el Primer Encuentro del Tercer Sector Social de Cataluña, Barcelona, marzo 2007. En: [http://lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/ponencia\\_catalunya\\_marzo\\_07.pdf](http://lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/ponencia_catalunya_marzo_07.pdf)

Dabas, Elina (Comp.) (2006): *Viviendo redes. Experiencias y estrategias para fortalecer la trama social*. Buenos Aires: Fundaredes.

Agenda Social. Capital Social. Sus potencialidades y limitaciones para la puesta en marcha de políticas y programas sociales. En. *Panorama social de América Latina 2001-2002*.

Pérez Piera, Adolfo (1985). Prácticas sociales innovativas durante el Uruguay autoritario. En: *Cuadernos del CLAEH*, No. 35, CLAEH, Montevideo, 1985.

Thompson, Ann Marie & James L. Perry (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. En: *Public Administration Review*. 66. Supplement 1: 20-32. Blackwell Publishing.

## **Anexo 1. Pauta para entrevistas**

Las entrevistas para el estudio de caso sobre redes de la sociedad civil deben realizarse tanto a integrantes de cúpulas de redes o representantes de redes (coordinación, comité coordinador, o cual sea la forma de gobernanza), como a organizaciones integrantes de esas redes. Usaremos dos instrumentos diferenciados, por supuesto, ya que pretendemos indagar distintos aspectos de cada uno de los grupos: mientras en un caso podemos querer discernir los logros o impacto en incidencia, en otro caso podemos querer explorar hasta qué punto las organizaciones en la base se sienten representadas por la red.

### **1. Pauta para directivos**

- a. Nombre de la red
- b. ¿Es una red formal o informal? Por ejemplo: ¿Tiene personería jurídica? SÍ o NO. Y si tiene personería, cuál es la forma legal
- c. Si la red no tiene personería jurídica: ¿cómo gestiona eventuales fondos de donantes o firma de convenios o temas similares?
- d. Fecha de fundación y fecha de personería jurídica, si la tiene y si los años difieren
- e. Tipo de membresía: ¿personas, organizaciones, ambas? ¿Es la red de segundo o de tercer grado? ¿Tiene asociados en todo el país o solamente en una zona? ¿Es la red a su vez miembro de coordinaciones internacionales, cuáles?
- f. ¿Cómo se eligen las autoridades? ¿Cuáles son sus mecanismos de gobernanza? ¿Cuál es el proceso de toma de decisiones en la red?
- g. Objetivo principal de la red. Actividades principales de la red: ¿incidencia, representación, da servicios a sus socios?
- h. ¿Representa la red a sus asociados, puede hablar por sus asociados? ¿Lo hace con frecuencia? ¿Qué retroalimentación ha recibido de sus asociados e integrantes?
- i. ¿Cuán involucrados están los asociados en las actividades de la red? ¿Hay por ejemplo comisiones de trabajo o grupos de trabajo? ¿Cuál es su valoración del nivel de participación de los asociados? ¿Y por qué es bajo o alto o lo que corresponda?
- j. ¿Cuáles son los principales logros de la red a lo largo de su vida? ¿Qué valor ha agregado la red, por un lado a sus asociados, por otro lado en la sociedad o en el ámbito que actúa?

### **2. Pauta para organizaciones socias de redes**

- a. La organización es socia de: XX (red, federación, confederación, asociación de YYY)
- b. Desde el año YYYY

- c.* ¿Por qué se asoció la organización a la red XX?
- d.* ¿Qué beneficios ha obtenido su organización por estar asociado a la red?
- e.* ¿Son los procesos de elección de autoridades democráticos en la red? ¿Cómo evalúa los procesos de toma de decisiones en la red? ¿Se da participación a los socios, es consultivo o cupular?
- f.* ¿Cómo es la participación de su propia organización en la red? ¿Participa o acompaña pasivamente? Si no participa activamente, por qué no lo hace
- g.* ¿Ha significado esta red un espacio para el intercambio con otras organizaciones, un foro de discusión, una plataforma de incidencia política?
- h.* ¿Cuáles son los logros fundamentales que se pueden adjudicar a la red?
- i.* ¿Cuáles son los problemas fundamentales de la red, temas a solucionar?
- j.* ¿Es su organización socia de otras redes o federaciones? ¿De cuál o cuáles?

# **ANEXO 7. LA AGENDA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS PROGRAMAS DE LOS CANDIDATOS ELECTORALES 2009**



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

**CIVICUS**

**ESTUDIO DE CASO**

**LA AGENDA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS PROGRAMAS DE LOS CANDIDATOS ELECTORALES 2009**

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

Montevideo  
Octubre de 2009

## **Contenido**

Resumen Ejecutivo

1. Introducción

2. Revisión de literatura

3. Metodología

4. La agenda de la sociedad civil en los programas electorales

4.1 La participación de las organizaciones de la sociedad civil

4.2 La transparencia en la gestión gubernamental

4.3 Los Derechos Humanos

4.4 El desarrollo local y la descentralización

4.5 La identidad étnica o racial

4.6 Las personas con capacidades diferentes

4.7 Las políticas para la infancia, la adolescencia y las personas adultas mayores

4.8 La equidad de género, los derechos de la mujer y la salud sexual y reproductiva

4.9 Los temas ambientales

4.10 La Responsabilidad Social Empresarial (RSE)

4.11 Las iglesias y grupos religiosos

5. Conclusiones

Bibliografía

## Resumen Ejecutivo

La sociedad uruguaya se caracteriza por una fuerte y arraigada cultura estado-céntrica. Esta tradición estatista, que hunde sus raíces en la colonia y deviene en proyecto cultural a partir del primer batllismo, consolidándose a lo largo de sucesivos gobiernos, batllistas y no batllistas. A esa tradición cultural, se le suma la naturaleza fuertemente partidocrática de la política uruguaya. Salvo durante la dictadura militar (1973-1985), los partidos políticos uruguayos, han sido los grandes protagonistas del escenario estatal, aceptando implícita y explícitamente su legitimidad, y esa naturaleza del sistema político uruguayo se desarrolla en armonía con la tradición estado-céntrica. En este marco, las últimas décadas han comprobado el surgimiento y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, como actores activos en el escenario del desarrollo social y económico del país.

¿Qué rol le asignan los partidos políticos uruguayos a las organizaciones de la sociedad civil en sus programas de gobierno y proyectos a futuro? ¿En qué áreas entienden los partidos que estas organizaciones pueden realizar contribuciones fundamentales al país?

¿Qué impacto tiene la agenda de la sociedad civil en los programas partidarios presentados a la ciudadanía por los distintos candidatos en las elecciones nacionales? El año en curso se muestra como una inmejorable oportunidad para encontrar respuestas a estas preguntas, ya que 2009 y 2010 son años electorales en Uruguay.

Para responder estas preguntas, se estudiaron los programas de los candidatos a las elecciones nacionales de 2009 en Uruguay:

- **Partido Nacional:** *Un país independiente, justo y próspero - Programa de Gobierno 2010-2015.*
- **Frente Amplio:** *Programa de la fuerza política* (programa de gobierno aprobado por el V Congreso del Frente amplio en diciembre de 2008) y *Propuestas para seguir construyendo un país de primera*, documento presentado en setiembre de 2009 como su plataforma electoral.
- **Partido Colorado:** *Programa de Gobierno del Partido Colorado - Una nueva forma de pensar y hacer política con los principios y valores batllistas.*
- **Asamblea Popular:** *Asamblea Popular – Plataforma electoral.*
- **Partido Independiente:** *Prioridades para un país más justo e integrado*, más otros documentos programáticos

En particular se hizo hincapié en discernir la inclusión en los programas de algunos temas clave que han sido distintivos en el trabajo de las organizaciones sociales, así como los posibles espacios de interacción que los partidos y sus liderazgos prevén tener con las organizaciones, al convertirse en gobernantes o legisladores en la eventualidad de resultar electos. Así, los programas electorales se han interpelado haciendo foco en onces temas:

- a. La participación de las organizaciones de la sociedad civil
- b. La transparencia en la gestión gubernamental
- c. Los derechos humanos
- d. El desarrollo local
- e. La identidad étnica o racial
- f. Las personas con capacidades diferentes
- g. Las políticas para la infancia, adolescencia y personas adultas mayores
- h. La equidad de género; los derechos de la mujer; la salud sexual y reproductiva

- i. Los temas ambientales
- j. La responsabilidad social empresarial
- k. Las iglesias, los grupos religiosos.

El análisis pormenorizado de los diez distintos temas indica una presencia desigual y asimétrica de la agenda de la sociedad civil en los programas partidarios, con enfoques en todo caso muy diferentes de un partido a otro, o con claras ausencias en distintos aspectos y muchas veces un tratamiento de los temas apenas genérico o de enunciados muy generales. Las omisiones o menciones testimoniales dan cuenta de una bastante débil demanda social con respecto a los temas involucrados.

Al tratar de dilucidar el papel que los programas partidarios le otorgan a las distintas formas organizadas de la sociedad civil, o cómo visualizan el relacionamiento de un futuro gobierno con las organizaciones sociales, se constata una primera ausencia. Ninguno de los cinco programas estudiados contiene un capítulo específico dedicado a las organizaciones sociales o al rol que se entiende deberían tener, en términos generales, en el marco de una eventual gestión gubernativa del partido correspondiente. Aparecen en todos los casos, referencias a espacios de participación de las organizaciones sociales en materias específicas, pero en general no se abunda en mecanismos de relacionamiento o formas concretas del involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil.

En lo que refiere a la participación de la sociedad civil organizada en algún nivel de las políticas públicas —desde su diseño y planificación a la ejecución— se registran distintos matices de disposición a incorporar a las organizaciones. El programa del Partido Nacional tiene menciones generales al apoyo a ONG ambientalistas, sin especificar formas, y una clara ubicación de la función de las organizaciones en la provisión de servicios sociales y ejecución de políticas asistencialistas. El programa elabora más ampliamente la relación con una forma organizada de la sociedad civil, los sindicatos y su papel en el diálogo con empleadores.

El Frente Amplio exhibe un mayor grado de apertura relativa al relacionamiento y participación de las organizaciones de la sociedad civil y prevé la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil a la hora tanto del diseño como de la implementación de planes y programas, presentando para distintas áreas mecanismos de relacionamiento concretos (mesas de debate, mesas locales, etc.). Los aspectos más notorios hacen al reconocimiento de la necesidad de participación de los protagonistas en los programas, considerándolos sujetos de derechos, con voz e incidencia en relación a las propuestas que se implementan. Es claro el enunciado, en el caso de provisión de servicios sociales, de intentar consolidar el papel del estado como contralor de la calidad de los servicios tercerizados. También plantea la creación de institucionalización en el tema de derechos humanos, con participación no gubernamental.

El Programa del Partido Colorado es claro en recuperar las alianzas del Estado con organizaciones de la sociedad civil casi exclusivamente para la mera ejecución de políticas de infancia, programas culturales o deportivos. Se extiende en el papel de los sindicatos, con algunas propuestas relacionadas con el derecho de huelga y ocupación.

El Programa del Partido Independiente contiene referencias genéricas a la participación de la sociedad civil en las áreas de educación y seguridad pública, criticando la concepción del Estado como actor central y gestor primordial en la educación, otorgando a los padres, la sociedad civil, las empresas, las universidades, las iglesias, un papel decisivo, aunque no

explicita cuál es ese papel y cómo deberían asumirlo. Algo similar se esboza para el tema de seguridad pública, donde se llama a la coordinación del trabajo de todas las áreas públicas, nacionales y departamentales y sectores de la sociedad civil o del empresariado, pero no explicita formas posibles de lograr esa coordinación.

En lo atinente a la presencia de las agendas de la sociedad civil organizada en los programas, existen muchos matices y disparidades. Hay temas que los partidos políticos no tratan y que son parte del trabajo de incidencia de organizaciones de la sociedad civil, como la responsabilidad social de las empresas (organizaciones de empresarios, cámaras empresariales y otras coaliciones realizan actividades en esta área). Tampoco hay menciones al papel de las organizaciones religiosas o al papel de las iglesias, contando que son miles las organizaciones que trabajan en este campo, de todos los credos y en todo el país.

Hay vacíos notorios en algunos programas en temas que hacen a los derechos de las personas, por ejemplo los derechos relacionados con la identidad étnica o racial: es un tema que no es tratado en tres de los cinco programas de gobierno. De la misma forma, los derechos y la inclusión de las personas con capacidades diferentes no aparece mencionada en dos de los cinco programas.

Hay temas que son básicamente de amplio tratamiento en todos los programas, por ejemplo los temas ambientales, derechos humanos, o de rendición de cuentas y transparencia de la gestión, pero los mismos son tratados con mucha disparidad: hay programas que contienen más medidas concretas en materia ambiental, mientras que hay programas que incluyen más propuestas concretas en materia de transparencia de la gestión pública que los otros partidos. En todos, sin embargo, la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil no aparece con suficiente claridad.

La equidad de género, los derechos de las mujeres y la salud sexual y reproductiva y las políticas para la infancia, adolescencia y personas adultas mayores merecen menciones y propuestas de acciones en todos los programas partidarios. En el caso de las propuestas de género, varios de los programas incluyen solamente enunciados generales, y en algunos casos se asumen como excluidos del beneficio ciudadano a grandes sectores (indigentes, mujeres, jóvenes y adultos mayores, afrodescendientes), como ha sido criticado en una investigación reciente de la Universidad de la República y de Cotidiano Mujer. También se ha criticado que a pesar de los enunciados de la importancia del empleo de las mujeres, se promueve una a través de la propuesta programática una concepción conservadora de la mujer, centrada en la función de madre. En esta misma temática, los programas que mencionan propuestas de género, no detallan en la práctica ninguna de las ideas. La contradicción, o ausencia en el mejor de los casos, de medidas en la plataforma electoral en relación al programa de gobierno es notoria, como por ejemplo, la despenalización del aborto, en el caso del Frente Amplio.

Las inclusiones de muchos de los temas, aunque revelan una sensibilización de los sectores políticos hacia la agenda y banderas de la sociedad civil, en muchos casos reflejan la presencia y vigencia de la naturaleza estado-céntrica de la política uruguaya. En la abrumadora mayoría de las propuestas de políticas públicas de todos los partidos políticos, tanto en la rectoría como en el diseño y aun la ejecución de éstas, el papel del Estado sigue siendo central. En unos programas aparece con énfasis el rol accesorio que se otorga a las organizaciones sociales, mientras que en otros programas se delinea un protagonismo mucho mayor.

Sin duda, las organizaciones de la sociedad civil pueden tener en los programas y promesas electorales, importantes elementos para su trabajo de incidencia, cooperación y colaboración, y de exigencia de rendición de cuentas del futuro gobierno nacional.

## 1. Introducción

La dimensión Impacto del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil (ISC) en Uruguay obtuvo un puntaje superior a los 60 puntos, con una percepción de impacto de las OSC en lo social relativamente alta y levemente más baja en lo político.

El momento de realizar este estudio se presenta como una inmejorable oportunidad, ya 2009 y 2010 son años electorales en Uruguay, para contrastar algunos de estos resultados y analizar con mayor profundidad el grado en que la sociedad civil ha logrado colocar temas en la agenda. Algunas de las preguntas a contestar son:

¿Qué rol le asignan los partidos políticos uruguayos a las organizaciones de la sociedad civil en sus programas de gobierno y proyectos a futuro? ¿En qué áreas entienden los partidos que estas organizaciones pueden realizar contribuciones fundamentales al país? ¿Qué impacto tiene la agenda de la sociedad civil en los programas partidarios presentados a la ciudadanía por los distintos candidatos en las elecciones nacionales?

En el año 1996, se introdujeron profundas reformas al sistema electoral uruguayo, las que determinaron un calendario electoral quinquenal dividido en etapas concatenadas, a saber:

**Elecciones internas:** Análogas —aunque sólo en parte— a las elecciones primarias desarrolladas en otros países, tienen lugar el último domingo de junio del año electoral y constituyen el primer capítulo del calendario electoral. En las mismas se eligen los órganos deliberantes (convenciones) nacionales y departamentales de los partidos políticos (elección interna), pero también sus candidatos presidenciales (elección primaria), a razón de uno por partido. Compete a las convenciones nacionales electas, de cada partido político, completar las fórmulas presidenciales. Las elecciones internas constituyen un requisito preceptivo para participar de las instancias siguientes, pero a diferencia de las instancias electorales posteriores, el voto no es obligatorio. **En las elecciones internas del 28 de junio de 2009**, resultaron vencedores en sus respectivas internas (sólo partidos con más de 1.000 votos):

- **Partido Nacional (PN):** Luis Alberto Lacalle (57,13%), quien compitió con Jorge Larrañaga (42,81%) e Irineu Riet (0,06%).
- **Frente Amplio (FA):** José Mujica (52,04%), quien compitió con Danilo Astori (39,68%) y Marcos Carámbula (8,28%).
- **Partido Colorado (PC):** Pedro Bordaberry (72,24%), quien compitió con José Amorín (14,74%), Luis Hierro (11,91%), Daniel Lamas (1,03%), Pedro Etchegaray (0,04%) y Eisenhower Cardoso (0,04%).
- **Asamblea Popular (AP):** Raúl Rodríguez, sin competencia interna.
- **Partido Independiente (PI):** Pablo Mieres, sin competencia interna.

**Elección nacional:** En un mismo acto electoral se eligen el Presidente de la República y el Vicepresidente, así como la totalidad de los integrantes de la Asamblea General (30 senadores y 99 representantes nacionales). Tendrá lugar el 25 de octubre de 2009. Si ninguno de las fórmulas presidenciales obtuviera más del 50% de los votos válidos, se llevará a cabo una segunda vuelta.

**Segunda vuelta presidencial (“balotaje”):** En la hipótesis descrita al final del párrafo precedente, el último domingo de noviembre del año electoral se realiza una elección entre las dos fórmulas más votadas en octubre.

**Elecciones municipales:** En un mismo acto electoral que tiene lugar el último domingo de mayo del año siguiente al de la elección nacional, se llevan a cabo las elecciones de las autoridades (Intendente Municipal y Junta Departamental) de los 19 departamentos del país.

Este estudio pretende indagar el impacto que puede tener la sociedad civil en la agenda política del país, estudiando esencialmente la presencia de los temas de interés de la sociedad civil en los programas de los candidatos presidenciales en las elecciones de 2009, u otras manifestaciones directas de los candidatos en relación a la sociedad civil.

La investigación se ha orientado con base en la búsqueda de respuesta a algunas preguntas centrales, por ejemplo:

- ¿Qué papel juegan, a entender de los partidos políticos uruguayos, las organizaciones sociales en el desarrollo del país?
- ¿Cómo se expresa ese papel en los programas de gobierno y proyectos a futuro de los propios partidos? ¿Cómo recogen los partidos políticos en sus documentos programáticos la agenda de la sociedad civil?
- ¿Cuál es la permeabilidad real de los programas partidarios en relación a las demandas ciudadanas que canalizan las organizaciones de la sociedad civil?

## **2. Revisión de literatura**

La sociedad uruguaya se caracteriza por una fuerte y arraigada cultura estado-céntrica. Esta tradición estatista, que hunde sus raíces en la colonia y deviene en proyecto cultural a partir del primer batllismo, consolidándose a lo largo de sucesivos gobiernos, batllistas y no batllistas. A esa tradición cultural, se le suma la naturaleza fuertemente partidocrática de la política uruguaya. Salvo durante la dictadura militar (1973-1985), los partidos políticos uruguayos, han sido los grandes protagonistas del escenario estatal, aceptando implícita y explícitamente su legitimidad, y esa naturaleza del sistema político uruguayo se desarrolla en armonía con la tradición estado-céntrica. En este marco, las últimas décadas han comprobado el surgimiento y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, como actores activos en el escenario del desarrollo social y económico del país.

El desarrollo de la sociedad civil en las últimas décadas es notorio y extremadamente diverso, y su papel en el desarrollo social y económico del país cada vez más fuerte. Las organizaciones sociales cumplen una variedad de funciones socio-económicas en el desarrollo, muchas veces basadas en el atributo definitorio de la solidaridad social. Estas funciones van desde la movilización de comunidades de base, al monitoreo de políticas y prácticas gubernamentales, la provisión de servicios y programas sociales, la educación de la opinión pública y la promoción de valores sociales de solidaridad y justicia social. En este marco, su relación con los partidos políticos sigue presentándose como un importante desafío.

La relación entre los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil ha reconocido diversas etapas. Fernando Rodríguez Herrera señala que *“a la hora de analizar esta realidad, con una mirada sobre cuál ha sido el rol de la sociedad civil en la estructuración general de la sociedad, se observa que los partidos políticos han ocupado casi que la totalidad del*

*espacio de «lo político». Por lo tanto la construcción de la «cosa pública» ha quedado en manos de los partidos políticos, asumiendo casi exclusivamente una actuación de democracia representativa con poca incidencia de los mecanismos de democracia directa del pueblo o democracia participativa, lo que ha frenado el fortalecimiento del sistema democrático del país”.*<sup>69</sup>

A ese diagnóstico se le debe sumar una tradición estatista, que hunde sus raíces en la colonia y deviene proyecto cultural a partir del primer batllismo, consolidándose a lo largo de sucesivos gobiernos —batllistas y no batllistas.

En el caso uruguayo, la cultura estado-céntrica no es contradictoria con la partido-céntrica, descrita por Rodríguez Herrera. Antes bien, todo lo contrario. Salvo durante la última dictadura militar, los partidos políticos formaron parte del cerno del Estado y de sus centros de decisión o los disputaron, aceptando implícita y explícitamente su legitimidad.

Por consiguiente, el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil ha contado, y ello frecuentemente, con la desconfianza de los partidos políticos —históricamente celosos de su rol de representación ciudadana— o, en los casos en que así no ha sido, debido a la cooptación de organizaciones de la sociedad civil, o directamente, su creación y control.

Algunas investigaciones constatan por otra parte, que los partidos políticos, en muchos de los países de América Latina se acercan a las organizaciones de la sociedad civil, pero por intereses coyunturales o pragmáticos. Así se expresa en la investigación realizada por ALOP “*La búsqueda por llegar a posiciones de poder haría que varios partidos políticos establecieron alianzas ‘pragmáticas’ e incluso ‘oportunistas’ con los más diversos sectores de la sociedad, incluso con los grandes intereses económicos y sectores conservadores. Esta característica estaría presente tanto en partidos dichos de “derecha”, como también en los ubicados a la ‘izquierda’ del espectro ideológico. En varios informes nacionales de investigación se registra que diversos partidos ‘progresistas’ habrían ‘utilizado’ el apoyo de los movimientos sociales y de sectores progresistas para elegirse, de la misma forma como se aliaron con la elites económicas y políticas*”.<sup>70</sup>

A su vez, desde el lado de las organizaciones de la sociedad civil, han convivido corrientes también de desconfianza, junto a actuaciones de autonomía o incluso la tentación de volcarse a la militancia a favor de proyectos político-partidarios, fuera en forma explícita o más o menos encubierta.

### **3. Metodología**

Este trabajo ha sido consecuente con la definición de sociedad civil que se ha adoptado en el marco del Índice CIVICUS de la sociedad civil, que la describe como “*el escenario –fuera de la familia, el estado y el mercado– que se construye mediante las acciones individuales y colectivas de las personas, y por organizaciones e instituciones, para hacer avanzar intereses comunes y compartidos*”. Así, las formas organizadas de la sociedad civil son múltiples e

---

<sup>69</sup> Rodríguez Herrera, Fernando. “*Articulación entre Defensorías del Pueblo y Sociedad Civil. El caso de Uruguay*”, ponencia para el XIV seminario internacional del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica “La protección de los derechos sociales por las defensorías del pueblo”, 25 al 26 de Febrero del 2009, Cartagena de Indias, Colombia.

<sup>70</sup> ALOP, *Las relaciones entre movimientos sociales, ONG y partidos políticos en América Latina*, 2008

incluyen una amplia diversidad de organizaciones, que con distintos niveles de formalidad (o informalidad) jurídica, se diferencian del Estado y los partidos políticos *strictu sensu* y del mercado, “y expresan los intereses y valores de sus miembros y de otros, según consideraciones éticas, culturales, políticas, científicas, religiosas o filantrópicas” (definición del Banco Mundial). Las organizaciones de la sociedad civil abarcan desde asociaciones profesionales y sindicatos, a grupos de vecinos, grupos comunitarios, asociaciones de naturaleza identitaria, fundaciones, grupos religiosos, centros de investigación, cooperativas, entre otras organizaciones.

En lo que refiere a la agenda de la sociedad civil y su presencia en los programas partidarios, el trabajo se concentra en discernir la inclusión en los programas de algunos temas clave que han sido distintivos en el trabajo de las organizaciones sociales, así como los posibles espacios de interacción que los partidos y sus liderazgos prevén tener con las organizaciones, al convertirse en gobernantes o legisladores en la eventualidad de resultar electos.

Así, los programas electorales se han interpelado haciendo foco en diez temas:

1. La participación de las organizaciones de la sociedad civil
2. La transparencia en la gestión gubernamental
3. El desarrollo local
4. La identidad étnica o racial
5. Las personas con capacidades diferentes
6. Las políticas para la infancia, adolescencia y personas adultas mayores
7. La equidad de género; los derechos de la mujer; la salud sexual y reproductiva
8. Los temas ambientales
9. La responsabilidad social empresarial
10. Las iglesias, los grupos religiosos.

A los efectos de este trabajo, no se han considerado los temas más clásicos de gobierno y que eventualmente pueden, sí, formar parte de la agenda de la sociedad civil —como por ejemplo aquellos relativos a las políticas de desarrollo social—, salvo que en los mismos se proyecte involucrar de alguna forma a las organizaciones de la sociedad civil —incluyendo a poblaciones eventualmente beneficiarias— o se haga referencia concreta a algunos de los tópicos de agenda arriba referidos.

Al momento de elaboración del presente informe (octubre de 2009), todos los partidos políticos cuentan con un programa de gobierno único, entendiendo por tal una plataforma que comprenda a todas las fracciones que disputaron espacios en las elecciones internas del 28 de junio pasado.

Los programas y documentos estudiados fueron:

- **Partido Nacional:** *Un país independiente, justo y próspero - Programa de Gobierno 2010-2015.*
- **Frente Amplio:** *Programa de la fuerza política* (programa de gobierno aprobado por el V Congreso del Frente amplio en diciembre de 2008) y *Propuestas para seguir construyendo un país de primera*, documento presentado en setiembre de 2009 como su plataforma electoral.
- **Partido Colorado:** *Programa de Gobierno del Partido Colorado - Una nueva forma de pensar y hacer política con los principios y valores batllistas.*
- **Asamblea Popular:** *Asamblea Popular – Plataforma electoral.*
- **Partido Independiente:** *Prioridades para un país más justo e integrado*, más otros documentos programáticos.

Adicionalmente, para complementar los vacíos programáticos o las referencias difusas, se han incluido declaraciones de prensa de candidatos o dirigentes partidarios de primera línea o citas de otro tipo de documentos partidarios, las que se resaltan aparte del cuerpo del texto. También se hace referencia a expresiones y análisis realizados por algunas organizaciones sociales sobre la inclusión de temáticas específicas en la agenda electoral uruguaya de 2009.

#### **4. La agenda de la sociedad civil en los programas electorales**

Este apartado da cuenta de las referencias identificadas a los diez temas de estudio en los documentos programáticos de las cuatro fuerzas políticas (en *cursiva* aparecen las citas textuales de los documentos)

##### **4.1 La participación de las organizaciones de la sociedad civil**

La mirada en este tema trata de dilucidar el papel que los programas partidarios le otorgan a las distintas formas organizadas de la sociedad civil de forma genérica, o cómo visualizan el relacionamiento de un futuro gobierno con las organizaciones sociales, qué mecanismos de relacionamiento con la sociedad civil se prevén y cuál es en general el rol que se les otorga a las organizaciones sociales.

Merece destacar que ninguno de los cinco programas estudiados contiene un capítulo específico dedicado a las organizaciones sociales o al rol que se entiende deberían tener, en términos generales, en el marco de una eventual gestión gubernativa del partido correspondiente. Aparecen en todos los casos, referencias a espacios de participación de las organizaciones sociales en materias específicas, pero en general no se abunda en mecanismos de relacionamiento o formas concretas del involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil.

**El Programa del Partido Nacional** menciona el papel de organizaciones de la sociedad civil en temas ambientales: “Apoyar el trabajo de las ONGs interesadas en la conservación del medio ambiente”, “Promover actividades de participación ciudadana orientadas a desarrollar la conciencia ambiental. O en temas vinculados al desarrollo social:

- Estimular, apoyar y mejorar el sistema educativo no formal, interrelacionando diferentes programas deportivo-comunitarios (Plazas de Deportes, Intendencias Municipales, Clubes, Federaciones, Instituciones de Salud Pública y Privada, etc.).
- En materia de infancia, se propone, la articulación de “los recursos públicos con los no gubernamentales para optimizar las acciones que permitan la inclusión social de los niños en situación de calle”.
- En materia de embarazos y maternidades adolescentes, se propone “a todos los actores privados que desarrollan acciones eficaces en ese campo”.
- En el marco de las propuestas de rehabilitación de jóvenes infractores y reformulación del INAU, se propone invitar “a participar en esa tarea a entidades benéficas”.

El Programa de Gobierno del Partido Nacional no contiene tampoco referencias al rol que se espera de los sindicatos en una eventual gestión de gobierno. Sólo hace referencia genérica a los *trabajadores* en el marco de las relaciones laborales (aunque no aclara si se trata de los trabajadores organizados), proyectándose acciones como:

- Refundar el modelo de relacionamiento entre trabajadores y empleadores, sustituyendo la confrontación por la cooperación en la búsqueda de más y mejor empleo. Promover —en tal sentido— un modelo colaborativo de desarrollo maduro de las relaciones laborales, reconociendo las divergencias y buscando los comunes denominadores.
- Ampliar la concepción actual de negociación colectiva en los Consejos de Salarios, interpretándola como una forma de diálogo social y fortalecimiento democrático.

De “El País Digital” - 19/8/2009

## Lacalle buscará pacto social

El encuentro comenzó a las 10 de la mañana y servirá para el intercambio de ideas sobre la anulación de la ley de Caducidad, la Negociación Colectiva, la Reforma del Estado, las políticas de desarrollo e inversión y la reforma tributaria.

En su alocución el candidato blanco dijo que aprecia la acción sindical, pero que actualmente hay dificultad para entender el rol de los empresarios, trabajadores y políticos en la sociedad moderna.

“Hemos señalado con fundamento nuestras coincidencias y también nuestras discrepancias”, expresó Lacalle a la salida del encuentro.

El candidato blanco dijo que hay “un camino importante para trabajar con estos compatriotas del PIT - CNT”, y explicó que si gana las elecciones en octubre convocará a la central sindical a un pacto social. La reunión ya está fijada para el 8 de diciembre en caso de darse un resultado positivo para los nacionalistas.

“La reunión será bajo un lema que todos tienen que compartir: más y mejor empleo; más y mejor trabajo”, agregó el candidato.

- Incluir como aspecto principal el establecimiento de compromisos de empresarios y trabajadores orientados a impulsar en forma permanente el aumento de la productividad, a mejorar las condiciones de trabajo y aumentar el ingreso de los trabajadores.

- Promover conductas Desarrollar marcos regulatorios específicos para acuerdos de trabajo de naturaleza más flexible, como contratos de trabajo a distancia y otros derivados de las nuevas formas de organización del trabajo.

El programa del Partido Nacional manifiesta interés en “la participación de las cooperativas en el mercado de capitales”, “la exoneración de aportes patronales a las cooperativas agrarias”, “promover una capacitación técnica suficiente para que los asociados puedan participar en la dirección de las cooperativas de manera idónea y responsable” y “estimular el acceso de las

*cooperativas a programas de mejora y certificación de calidad.*

**El programa del Frente Amplio** contiene múltiples referencias al involucramiento de la sociedad civil organizada en la ejecución o diseño de diversas políticas públicas. Esta apertura podría ser coherente con una historia de “*progresiva construcción de una tangible identidad cultural entre las fuerzas políticas de izquierda y un núcleo muy significativo de organizaciones sociales*”.<sup>71</sup> De hecho, como definiciones básicas, el programa establece formulaciones, dispersas en diversas secciones que postulan el marco ideológico en que se proyectan las políticas a llevar a cabo, por ejemplo:

- *La articulación con diversidad de actores a la hora del diseño e implementación de planes y programas es una línea estratégica prioritaria. Serán interlocutores en materia de política pública actores públicos y privados, funcionarios y sindicatos, organizaciones sociales y usuarios de los servicios.*
- *La expansión de derechos ciudadanos requiere profundizar las instancias creadas para el diálogo y la articulación, reconociendo la participación calificada de organizaciones sociales, sindicales, de usuarios de servicios y de ciudadanos a través de instancias de consultas directas.*
- *La gestación de un bloque político social alternativo que genere un nuevo consenso social, se debe constituir en el sustento básico de esta estrategia democratizadora. En ese sentido deben procurarse desarrollar políticas públicas que impliquen el compromiso de la sociedad con el cambio, a través de estructuras de participación ciudadana y de las organizaciones representativas de la sociedad civil.*
- *El desarrollo de políticas públicas democratizadoras, requieren de la creación de una institucionalidad incluyente de la sociedad civil, que haga suya el proyecto transformador, lo controlen socialmente y lo impulsen.*
- *La creación de una estructura institucional con integración gubernamental y no gubernamental para el seguimiento de los grandes temas relativos a los derechos humanos, resulta relevante para un próximo período de gobierno.*
- *Modelo de profundización de la democracia a través de escenarios más consolidados de participación ciudadana, desconcentración de los servicios y descentralización con el territorio como base articuladora.*
- *Es necesario intensificar los vínculos entre la sociedad civil y las instancias gubernamentales. El Foro Consultivo Económico y Social debe estimularse y jerarquizarse, buscando una mejor articulación con la toma de decisiones del bloque.*
- *Proseguir en el diálogo permanente con la sociedad civil, estructuras del Estado e instituciones educativas públicas y privadas, a fin de tomar las demandas de proyectos donde se exprese la diversidad de la cultura nacional fuera de sus fronteras.*

Además, en diversas áreas temáticas abordadas por el programa, se plantean instancias de involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo en programas y servicios sociales, vivienda, entre otras:

### **Programas y servicios sociales**

- *Los programas y servicios sociales deberán fortalecer dispositivos que fomenten la participación de los protagonistas en los programas, considerándolos sujetos de derechos, con voz e incidencia en relación a las propuestas que se implementan.*

---

<sup>71</sup> Sanseviero, Rafael, “*El progresismo y la ampliación democrática: un campo en disputa por el poder de representación de lo popular y lo democrático*”, FESUR, Montevideo, 2005, pág. 14.

- *Fortalecer la política de diálogo con las Organizaciones de la Sociedad Civil y Organizaciones Populares (movimiento sindical, cooperativo, entre otros) a través de mesas de debate y política de convenios que mejore los mecanismos de transferencia de fondos, supervisión, control y evaluación de los proyectos, consolidando el papel del estado como contralor de la calidad de los servicios tercerizados.*

### **Vivienda**

- *Promover mecanismos tendientes a ampliar la transferencia en la gestión y en la ejecución de los programas, recurriéndose a los gobiernos departamentales y locales y a la sociedad civil organizada. Se tomará especialmente en cuenta al sistema cooperativo, considerando su aporte —reconocido internacionalmente— a la solución del problema habitacional, a la construcción de ciudadanía y organización social.*

- *Profundizar en mecanismos que garanticen la participación de los trabajadores, no solamente en fases tales como el diseño del hábitat y el aporte del trabajo a la obra, sino también en niveles de decisión y gestión.*

### **Medios de comunicación**

- *Promover la democratización de los medios de comunicación, logrando así que la sociedad civil pueda generar un espacio donde no esté en juego la competencia del mercado, sino que lo principal sea la creación cultural por parte del colectivo.*

- *Continuar en la construcción de un marco regulatorio adecuado en materia de adjudicación de frecuencias de radio y TV y en la asignación de publicidad oficial, impulsando una mayor participación de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas de comunicación.*

### **Derechos Humanos**

- *La creación de una estructura institucional con integración gubernamental y no gubernamental para el seguimiento de los grandes temas relativos a los derechos humanos, resulta relevante para un próximo período de gobierno.*

### **La diáspora uruguaya**

- *El retorno de nuestros compatriotas requiere de la participación directa de los involucrados. Una política de retorno de los uruguayos exige un programa desde un proyecto de País posible, con una estructura institucional, una Oficina de Retorno y Bienvenida que involucre nuevos actores desde lo estatal y municipal junto con otras estructuras de la sociedad civil, con la imprescindible participación de quienes viven fuera de fronteras, que sólo lo podrán hacer si previamente se les reconocen sus derechos ciudadanos.*

### **Seguridad ciudadana (en la plataforma electoral)**

- *Continuar desarrollando programas que involucren la participación de la sociedad, como el de Mesas Locales para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana.*

El programa del Frente Amplio contiene múltiples referencias **a los sindicatos o al rol** que se espera de los mismos en una eventual segunda gestión de gobierno.

- *Es necesaria, por parte de los empresarios, una actitud competitiva, innovadora, comprometida con el cambio técnico, en un marco de responsabilidad social. Asimismo es necesario el involucramiento de los trabajadores porque el trabajo y la calidad del mismo tienen un rol central en el funcionamiento de la economía. Son necesarios acuerdos tripartitos que, abarcando los temas salariales y las condiciones de trabajo, también alcancen a la producción, los sistemas de calidad y la innovación, en donde todas las partes tienen conocimientos que aportar.*

- *Políticas de salud para todos los trabajadores, [deberá ser] elaborada en forma tripartita entre trabajadores, empresas y el Estado.*

- *Control obrero a través de la cogestión de los entes y servicios descentralizados con participación de los trabajadores organizados en todos los ámbitos donde se realiza la toma de decisiones.*

- *En la planificación estratégica a mediano y largo plazo y en la construcción de compromisos de gestión, discutiendo los planes de los organismos con la participación activa de los trabajadores.*

En cuanto a **las organizaciones cooperativas** se propone “Definir políticas e instrumentos tendientes a una expansión de las prácticas cooperativas y modelos de la economía social, asumiendo los actores responsabilidad directa en el desarrollo de emprendimientos eficientes, eficaces y socialmente comprometidos” y también:

- *El Estado debe jugar un rol activo en la promoción de las pequeñas y medianas empresas y las cooperativas de producción que suelen tener dificultades, a veces externas y otras internas, para su consolidarse como actores económicos.*

- *La recuperación de empresas aplicando diversas modalidades de gestión (gestión cooperativa de los trabajadores, gestión compartida mediante la asociación de los dueños y los trabajadores) continuará siendo una estrategia prioritaria.*

- *Apoyar a los trabajadores en la iniciativa que tuvieron en la recuperación de empresas, para recuperar sus fuentes de trabajo perdidas, mediante el financiamiento del Estado. Al mismo tiempo se deberá facilitar la concreción de emprendimientos productivos, como micro empresas y cooperativas, para lo cual es necesario una política de otorgamiento de créditos acorde a la realidad actual del país y en particular la de los jóvenes.*

- *Se intensificará el apoyo a las Cooperativas Sociales facilitando el acceso al crédito, ya que esa de las vías en la generación de empleo genuino, a la vez que promueve la integración social en el marco de nuevas relaciones laborales.*

**El Programa del Partido Colorado** incluye algunas referencias a la sociedad civil como participe en algunas políticas de desarrollo social en una eventual gestión de gobierno:

### **Desarrollo social**

- *Potenciar en todo el territorio nacional, las acciones de protección y promoción de los derechos de las niñas y niños, a partir del modelo del Plan CAIF que comprende a los Centros de Atención Integral de la Infancia y la Familia, en un esfuerzo mancomunado entre el Estado y la Sociedad Civil, iniciado a partir del año 1988. La experiencia de alianza entre los actores sociales (ONG) con el Sector Público, en ésta como en otras áreas, son altamente positivos, y en el caso específico de la infancia, permite lograr impactos relevantes en la atención de los menores, mejorando las capacidades de los adultos.*

- *Desarrollar en todo el país, en forma debidamente planificada, programas culturales, sociales y deportivos para niños, adolescentes y jóvenes de barrios pobres, para el conocimiento de sus propias u autoestima e inserción social. Este es otro campo muy fecundo para la conjunción de los esfuerzos públicos y privados, en el cual el Estado, las empresas y la sociedad civil pueden recrear los espacios para estos programas, a partir por ejemplo de la reactivación de las plazas de deportes y de la extensión de la utilización de los clubes deportivos y culturales para personas con menores recursos.*

- *Construiremos 150 nuevas plazas de deportes en zonas de contexto crítico de Montevideo y el interior, las cuales se integrarán al entorno social mediante un moderno sistema de cogestión con gerente provisto por el Estado y la comunidad local.*

### **Políticas de población**

- *Establecer diagnósticos rigurosos a nivel departamental, regional y local, para determinar el grado de desarrollo familiar e institucional existente, así como el grado de participación de la sociedad civil.*

## **Vivienda social**

- *Estipular que los beneficiarios de los programas de vivienda social deben participar en los emprendimientos constructivos desde su planificación, estimulando el compromiso personal y familiar con su propia solución habitacional. “Trabajar con los interesados y no para ellos”.*

## **Educación universitaria**

- *Modificar el Decreto 308/995 para crear un organismo rector del SUN<sup>72</sup>, el Consejo de Rectores, el que asumirá las competencias del CCETP más otras que éste no tiene actualmente. [...] Mandatado por el Poder Legislativo y supervisado por el Poder Ejecutivo, el Consejo de Rectores del SUN deberá establecer un marco de referencia para la actuación de todas las universidades presentes y futuras en el país. Se procurará que este Consejo de Rectores se vincule con representantes de la sociedad civil y del mundo empresarial e industrial.*

## **Seguridad pública**

- *Restablecimiento de las Comisiones de Seguridad Barrial y de la Policía de Proximidad, fomento de las Escuelas de Seguridad Ciudadana y elaboración, en ese contexto, de un Programa de Seguridad Ciudadana que, además de las medidas de lucha contra el delito, recoja temas de interés de las diferentes comunidades servidas.*

Asimismo, contiene extensas referencias al papel de los sindicatos, actividades sindicales, la libertad de sindical y el derecho de huelga.

- *Consideramos que la huelga es uno de los medios legítimos para que los sindicatos fomenten y protejan los derechos de los trabajadores. Así lo reconoce nuestra Constitución estableciendo que la misma es un derecho gremial y sobre esa base se reglamentará su ejercicio y efectividad. [...] En virtud de estos conceptos el Partido Colorado propone que se legisle sobre las siguientes bases: ► La ocupación de los lugares de trabajo y el piquete como medidas gremiales no están amparadas como ejercicio del derecho de huelga consagrado en la Constitución. ► Una vez comunicada al empleador la declaración de huelga, éste deberá abstenerse de emplear trabajadores ajenos a la empresa, salvo para aquellas labores cuya suspensión afecte gravemente la seguridad y [...]. ► Mecanismos y acciones que protejan eficazmente los créditos del trabajador ante la eventual insolvencia del empleador.*

El Partido Colorado, con base en su concepción de la “libertad de asociación y la libertad sindical como derechos fundamentales” propone promover una legislación laboral que cuente con el consenso de trabajadores y empresarios y que respete los instrumentos internacionales de la OIT ratificados por Uruguay.

El Programa además se extiende en la regulación de la “negociación colectiva como mecanismo estable de diálogo” y entre otras bases propone “Asegurar la convocatoria preceptiva de los Consejos de Salarios recuperando el rol del Estado como promotor de la negociación y como mediador creíble y confiable. [...]. Mantenimiento de los Consejos de Salarios con los cometidos y competencias que les asigna la Ley 10.449 y el Convenio Internacional N° 131. [...]

- *Creemos en el derecho de los trabajadores a defender y promover sus intereses a través de sindicatos democráticos, que se ocupen del bienestar de sus afiliados y no de intereses político-partidarios. Creemos que el Estado debe intervenir, cuando sea necesario,*

---

<sup>72</sup> Sistema Universitario Nacional —a crearse— “que comprenda todas las Universidades públicas y privadas del país, bajo un régimen que asegure la autonomía de organización, gestión, enseñanza e investigación, dentro de un marco reglamentario común, basado en objetivos claros y mensurables de calidad, excelencia, productividad, rendición de cuentas, competencia por los recursos, relevancia social y servicio a la ciudadanía”.

*para equilibrar las relaciones entre empresarios y trabajadores que se necesitan mutuamente. Sin ese equilibrio básico no hay progreso posible.*

**El Programa del Partido Independiente** contiene referencias genéricas a la participación de la sociedad civil en las áreas de educación y seguridad pública.

### **Educación**

- *Se ha errado el camino al concebir al Estado como actor central y gestor primordial de la educación y creer que todo lo que está afuera de su control es sospechoso y contrario a los intereses de la comunidad. Los padres, la sociedad civil, las empresas, las universidades, las iglesias, tienen un papel decisivo y mucho para hacer y decir.*
- *Las escuelas, las comunidades locales y los padres deben tener la autoridad necesaria para tomar decisiones e introducir cambios [a nivel escolar].*

### **Seguridad pública**

- *Admitida la característica multicausal de las conductas delictivas, resulta claro que es preciso instrumentar acciones de gobierno que permitan un abordaje interdisciplinario del fenómeno y la utilización de herramientas institucionales multisectoriales y permanentes, con una especial atención a la participación de la comunidad en el diseño, seguimiento y evaluación de las estrategias, como forma de lograr una adecuada coordinación del trabajo de todas las áreas públicas, nacionales y departamentales y sectores de la sociedad civil o del empresariado con posible incidencia, tanto en la eliminación de las causas de las mismas como en la minimización de sus efectos.*
- *En tal sentido, no debe dejar de tenerse en cuenta el potencial que ofrecen las unidades básicas, especialmente las Comisarias, consideradas en una estructura general de prevención policial para la implementación de estrategias de coordinación y de participación de la comunidad en la problemática de la seguridad ciudadana, lo que requerirá una formación adecuada de los Oficiales Jefes responsables.*
- *Una reforma profunda del Código Penal debería contemplar la implementación de mecanismos procesales alternativos, característicos de un derecho penal restitutorio, más rápidos y eficaces que el pesado sistema de justicia penal principal, que incluya penas alternativas, la reparación de la víctima, la desjudicialización y tratamiento administrativo de pequeñas infracciones, mediante mecanismos de arbitraje y conciliación, con la participación de mediadores entrenados. Esta tarea requiere la participación coordinada de distintas instituciones estatales (sistema educativo, de salud, de desarrollo social, etc.) y no estatales (organizaciones no gubernamentales, empresas, medios de comunicación).*

El Programa del Partido Independiente hace referencia además al papel de las relaciones laborales, aunque no directamente al papel de los sindicatos: *“De lo que se trata es mostrar a empresas y sindicatos que la negociación laboral no debe ser un juego suma-cero donde uno gana sólo si el otro pierde, porque si esa negociación abre caminos para generar empleos y ganancias de productividad, la economía crece y la ganancia de uno no tiene por qué ser a costa de la pérdida del otro. En la medida en que un gobierno sensato logre convencer de esto a los empresarios y a los sindicatos, y siempre que éstos sean representativos de sus bases y no simplemente de la conveniencia de los respectivos líderes, las discusiones en los Consejos de Salarios y demás negociaciones dejarán de ser enfrentamientos clasistas para transformarse en mecanismos de crecimiento y bienestar.”*

**El Programa de Asamblea Popular** no contiene referencias a la participación o papel de las organizaciones de la sociedad civil, salvo la indicación de que: *“La aplicación del programa, el plan económico y el accionar de la fuerza política deben estar bajo control obrero”*, presumiblemente los sindicatos.

## 4.2 La transparencia en la gestión gubernamental

Las organizaciones de la sociedad civil cumplen una importante función en el contralor de la gestión pública y monitoreo de las políticas públicas y exigencia de rendición de cuentas a los poderes públicos. Así ven los programas partidarios la transparencia de la gestión gubernamental y la función de las organizaciones de la sociedad civil en este marco.

**El Programa del Partido Nacional** indica la necesidad de “Fortalecer a los organismos de contralor y velar por el cumplimiento cabal de sus pronunciamientos” y de presentar “rendiciones de cuentas periódicas a la opinión pública sobre los resultados alcanzados por todos los organismos con el aval de una Agencia independiente de Evaluación”. El programa propone la “Defensa de los Derechos del Ciudadano en su relación con la Administración” y para ello la creación del “Defensor del Usuario que reciba sugerencias y denuncias de los ciudadanos.

**En el caso del Frente Amplio** se identifican referencias a lo largo de todo el programa y de la plataforma electoral. Como medidas concretas se proponen:

- *[Impulso de una nueva Ética de la Función Pública] (e)n la construcción de un Sistema de Información que apoye el diseño y desarrollo de políticas públicas. En relación con la sociedad civil, la generación de canales de comunicación interactivos, consolidando la Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico y la Sociedad del Conocimiento y la Información (AGESIC). Avanzar en el uso de las nuevas herramientas tecnológicas, dando un salto cualitativo en los servicios estatales en materia de transparencia y servicio al ciudadano.*
- *Como forma de profundizar el proceso de transparencia, aprobar una ley de asignación de la publicidad oficial, que establezca criterios claros para la contratación de espacios publicitarios y la remuneración de los proveedores que están involucrados en ese proceso.*

**El Programa del Partido Colorado** propone promover la transparencia de la gestión pública (incluyendo algunas medidas legislativas), pero no identifica funciones directas para las organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo:

- *Promover la transparencia en el desempeño de la función pública, orientándola a facilitar la actividad de los ciudadanos dentro del marco normativo vigente, informando de la gestión a los usuarios y a la población en general, y difundiendo periódicamente mediciones objetivas del grado de satisfacción de los usuarios para lo cual se crearán o contratarán las entidades evaluadoras adecuadas para cada actividad.*
- *Implantar una “gestión pública por resultados”, a través del Presupuesto y las Rendiciones de Cuentas, basada en “metas esperables por programa” y en “resultados obtenidos”, que incluyan Indicadores de Gestión. La gestión del aparato estatal se basará en la cultura del servicio al ciudadano como objetivo central de la función pública y para ello interactuará con el sistema educativo, con la capacitación en servicio, con el dinamismo de la economía y con las áreas sociales, económicas y de políticas influidas por el Estado.*
- *Sancionar e Implementar una Ley de Responsabilidad Fiscal que determine la obligación de estimar los ingresos fiscales que debieran obtenerse de manera aislada del ciclo económico, y en forma consecuente, sólo autorizar el gasto público que sea coherente con dichos ingresos.*
- *Fortalecer a la URSEC y al URSEA para que sean verdaderos órganos defensores de*

*la competencia y de los ciudadanos, sin sujeción a directivas que pretendan atentar contra su independencia*

**El Programa del Partido Independiente** propone nuevas formas de organización y gestión en el Estado, con base en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para permitir “*el acceso rápido de los ciudadanos, empresas e instituciones en general, a la información y servicios públicos, eliminando barreras físicas y espaciales*”. Insiste con la introducción de indicadores que controlen la gestión y sus resultados y el papel de organismos como la Auditoría Interna de la Nación y el Tribunal de Cuentas, y de las certificaciones de calidad, con participación de actores privados:

- *Existe una tendencia internacional al uso de las evaluaciones y certificaciones de calidad o de eficacia sobre todo tipo de variables; las mismas son tan valoradas como temidas. Generan un saludable stress institucional y todos se preocupan por mejorar y no quedar en evidencia. Deben ser obligatorias y periódicas. Pueden estar a cargo de consultoras o de auditorías especializadas en la materia o de universidades. La publicación de la calificación y de los fundamentos también debe ser obligatoria. A través de los medios, la sociedad los sigue y legitima o no a las organizaciones. Sus directivos comienzan a preocuparse solos por mejorar la gestión, cuando esta información se transparenta a la sociedad.*

No hay menciones en el **programa de Asamblea Popular** a este tema.

### **4.3 Los Derechos Humanos**

Los partidos políticos enfocan de forma muy diferente el tema de los derechos humanos y la eventual influencia de las organizaciones de la sociedad civil en este tema.

El **Programa del Partido Nacional** ve necesario garantizar el ejercicio pleno de todos los Derechos Humanos Fundamentales a través de políticas sociales eficientes y con continuidad de aplicación, y asegurar la vigencia de los derechos fundamentales, con acciones como adecuar el Código Penal desde la perspectiva de los Derechos Humanos, y:

- *Velar por el respeto y garantía de todos los derechos humanos sin desmedro de ninguno, especialmente los derechos a la seguridad en todos los planos y de propiedad.*
- *Adecuar la legislación y los criterios de aplicación de modo de proteger los derechos de todos y mejorar la gestión de prevención y represión.*
- *Tutelar el derecho de todos a gestionar lo propio sin otros límites que la ley y el derecho de los demás, preservándolo de toda incertidumbre y de la ocupación de tierras públicas y privadas, empresas y bienes ajenos.*

El **Programa del Frente Amplio** por su lado plantea que la defensa de los derechos culturales y la necesidad de entenderlos como fundamentales y su incorporación a la Constitución, con la misma jerarquía que el resto de los derechos humanos. Asimismo reconoce: “*la indivisibilidad de todos los derechos humanos, sean civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, incluidos los derechos de titularidad colectiva y todos los derechos recogidos en las normas internacionales*”. En particular el programa propone:

- *La creación de una estructura institucional con integración gubernamental y no gubernamental para el seguimiento de los grandes temas relativos a los derechos humanos, resulta relevante para un próximo período de gobierno.*
- *Se deberá trabajar para hacer visible y profundizar el impulso por los derechos de primera, segunda, tercera y cuarta generación, con énfasis en su integralidad y*

*en el carácter del Estado como garante principal del efectivo goce y ejercicio de los mismos. No todos somos iguales y la sociedad debe reconocer y asignar los espacios a la diversidad. La exclusión no es solamente económica, también es cultural y la apuesta de nuestra fuerza política en su rol transformador, es atacar las mayores vulnerabilidades y las relaciones de dominación que las sustentan.-*

- *Para esta construcción transversal y horizontal en Derechos Humanos, es fundamental el aporte de la educación: para conocerlos y para ejercerlos*

***El Partido Colorado*** relaciona los derechos humanos casi exclusivamente a aspectos de la inseguridad pública debida al aumento en la comisión de delitos y a su violencia. *“El Partido Colorado propone realizar acciones concretas y liderar a la ciudadanía a fin de garantizar para todos los habitantes del país el goce y respeto de los derechos establecidos por la Constitución y la ley”.*

***El Partido Independiente*** hace también hincapié en la seguridad de las personas cuando menciona los derechos humanos, y propone con urgencia *“crear un sistema carcelario completamente nuevo, que no sólo respete los derechos humanos de las personas privadas de libertad, sino que promueva su rehabilitación, con la meta de lograr la inclusión social de tales personas y no sólo la no reincidencia. Se ha dicho que las sociedades deben ser evaluadas en el respeto a los derechos humanos por como tratan al “peor” o al más “débil” de sus integrantes, más que al “mejor” o al más “fuerte”. Este pensamiento debe iluminar todas las propuestas de nuestro partido sobre el tema”.*

***El Programa de Asamblea Popular*** no propone medidas concretas, sino que de forma genérica plantea su compromiso de atender los derechos humanos en su concepto más amplio.

#### **4.4 El desarrollo local y la descentralización**

Los partidos proponen distintas medidas para el fortalecimiento de ámbitos regionales, la descentralización y el desarrollo local, con la participación de actores sociales locales

***El Programa del Partido Nacional*** contiene propuestas que incluyen:

- *Articular con los Gobiernos Departamentales los planes y prioridades de desarrollo local, departamental y regional.*
- *Transferir gradualmente desde el Gobierno Central a los ámbitos regionales y departamentales competencias y recursos destinados a planes de desarrollo y obras, condicionando la entrega al cumplimiento de Compromisos de Gestión.*
- *Impulsar inversiones en el ámbito local que consideren al municipio como agente articulador principal, potenciando el Fondo para el Desarrollo del Interior y promocionando polos de desarrollo que atiendan a las características y potencialidades de cada región.*
- *Profundizar la descentralización real de la enseñanza universitaria en el interior del país.*

Además se piensa en los Gobiernos Departamentales como actores relevantes en acciones vinculadas a políticas de juventud y adultos mayores.

***En el Programa del Frente Amplio*** las acciones a emprender para estimular el desarrollo local se encuentran dispersas en diversos capítulos e incluyen:

- *La descentralización del Estado como proceso, debe involucrar a los gobiernos municipales articulándose con el gobierno nacional en el diseño y en el objetivo esencial de la descentralización: el ciudadano.*
- *Diversificación de la matriz energética (tanto de fuentes como de proveedores), con énfasis en las energías autóctonas, preferentemente renovables, y privilegiando emprendimientos que generen desarrollo local.*
- *Creación de centros de desarrollo sustentable, que impliquen concertación entre sindicatos, empresarios, gobiernos locales y diferentes actores sociales, que gestionen y coordinen proyectos de desarrollo local. Que ofrezcan formación específica para la realidad laboral de cada región (teniendo en cuenta la formación dentro del proceso educativo).*
- *Promover mecanismos tendientes a ampliar la transferencia en la gestión y en la ejecución de los programas, recurriéndose a los gobiernos departamentales y locales y a la sociedad civil organizada.*
- *Profundizar los mecanismos de participación, concibiendo la participación como el acto de delegar poder; en este sentido el gobierno Nacional debe articular con los gobiernos Departamentales, políticas que promuevan la accesibilidad y creación de cultura para la sociedad toda, respetando la particularidad de cada una de las localidades.*
- *Tener en cuenta las realidades territoriales y locales, logrando una coordinación desde el gobierno Nacional con los gobiernos Departamentales, para generar políticas de empleo y emprendimientos productivos acordes a dichas realidades. En este mismo sentido las políticas de descentralización, particularmente en el sistema educativo atenderán lo anteriormente mencionado (dando particular respuesta a los jóvenes que viven en el campo, evitando la migración forzosa hacia la ciudad). Para esto es necesaria una Coordinación y planificación regional, con los sectores involucrados.*
- *Fortalecimiento institucional de las capacidades de los gobiernos departamentales y locales, donde la asignación de recursos técnicos y materiales esté directamente relacionada a sus esfuerzos de planificación territorial y de la puesta en funcionamiento de los instrumentos previstos en la Ley de Ordenamiento Territorial. La introducción de los sistemas de información y de las nuevas tecnologías aportara eficacia a la gestión territorial.*
- *La política de descentralización y de participación ciudadana como norte de la transformación democrática del Estado, consolidar los municipios creados por la reciente ley, brindando el apoyo necesario a las autoridades electas a través de la capacitación para la gestión pública y la elaboración de manuales de procedimientos básicos.*

**El Programa del Partido Colorado** contiene algunas menciones como la necesidad de “Promover la integración de los municipios y de las empresas privadas, respondiendo a las necesidades locales en cuanto a profesionales e investigación” y algunas indicaciones sobre la descentralización del sistema educacional “a través de la delegación de atribuciones en los centros educativos y en entidades regionales existentes (Inspecciones) o a crear” y la creación de una “2ª universidad pública en el Interior con carácter fundamentalmente tecnológico y vinculada a las necesidades productivas de los Departamentos vecinos.” También propone la creación de “un Centro de Formación para profesores de Educación Física en el centro del país ya que la mayor escasez de estos profesionales se constata en los departamentos de Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo.

**El Programa del Partido Independiente** propone que para la reforma de las políticas sociales a nivel local “debe apostarse a la diversificación y a la descentralización, procurando la mejor articulación posible con las distintas demandas, necesidades y culturas

de los beneficiarios. Para ello deben fortalecerse los actores locales, dotándolos de capacidad económica y de gestión, a la vez que responsabilizándolos por los resultados y compromisos asumidos.”

Igualmente sugiere:

- *Construir cultura como política de Estado involucra: [...] Acciones que prioricen una descentralización territorial [...] (que) requerirán instrumentos de articulación territorial con las políticas nacionales de descentralización que involucren e integren a los gobiernos departamentales, tanto en su diseño como fundamentalmente en su accionar.*

- *Al retomar como elementos esenciales de la descentralización a las infraestructuras municipales de cultura en sus distintos niveles, se pondrá de relieve la importancia de modernizar y sistematizar sus servicios de información y de protección patrimonial, como las Bibliotecas Públicas y Museos.*

- *Se hacen precisas disposiciones que posibiliten la descentralización interna de ASSE, que proporcionen mayores niveles de autonomía, mayor poder local. Para descentralizar la salud, las responsabilidades y las herramientas para el funcionamiento, incluido el manejo de los recursos, deben transferirse al nivel local, a la gestión.*

No hay menciones en el programa de **Asamblea Popular** a este tema.

#### 4.5 La identidad étnica o racial

Solamente los programas del **Partido Nacional** y del **Frente Amplio** incluyen referencias a temas vinculados a la identidad étnica o racial, o discriminación por estas causas. Los otros tres programas (Partido Colorado, Partido Independiente y Asamblea Popular) no mencionan estos temas.

*El Programa del Partido Nacional* especifica, en el capítulo referido a la “Orientación General del Gobierno”, que el Estado debe “velar por los sectores que han sido limitados en sus oportunidades de desarrollo integral”, entre los que se menciona a “los afrodescendientes”. En materia de cultura, proyecta “Incentivar, con su participación, la cultura de los afrodescendientes”.

*El Programa del Frente Amplio* contiene distintas referencias a la necesidad de una estrategia nacional con políticas de equidad de razas y etnias, por ejemplo:

- *La equidad étnico racial se incluirá como orientación permanente. Se deberá avanzar en la visibilización del problema, atender los factores culturales que lo sostienen e instrumentar mecanismos que promuevan la igualdad de oportunidades.*

- *Una vez cumplidas las etapas necesarias para la aprobación final de la Ley de Educación, el proyecto educativo a implementar fortalecerá [...] la formación de docentes y [...] la capacitación de los no docentes que pertenecen al sistema. Se hace especial hincapié en la necesaria formación de actitudes basadas en la conciencia crítica ante la realidad, la solidaridad, la justicia, el respeto, la aceptación de la diversidad cultural y la promoción de equidad de género, razas y etnias.*

- *El Instituto Nacional de Empleo será un dispositivo eficaz que permitirá dinamizar y profundizar las políticas activas de empleo, quien priorizará sectores y grupos de acuerdo a barreras ocupacionales específicas y a criterios de equidad de género, generacionales y raciales.*

- *Se impulsarán acciones afirmativas para la integración plena de la población afro uruguaya reconociendo la discriminación de la que es objeto.*

## 4.6 Las personas con capacidades diferentes

Tres de los programas y plataformas electorales (Partido Nacional, Frente Amplio y Partido Colorado) tienen referencias a los derechos de las personas con capacidades diferentes y propuestas de medidas para su inclusión. El Partido Independiente no menciona este tema y Asamblea Popular indica apenas que debería ser una política prioritaria.

**El Partido Nacional** incluye una referencia en el marco de una definición general y una serie de acciones específicas. En el capítulo referido a la “*Orientación General del Gobierno*”, en la sección que define la “*Inversión Social*”, se define —como ya se ha referido— que el Estado debe “*velar por los sectores que han sido limitados en sus oportunidades de desarrollo integral*”, entre los que se menciona a “*las personas con capacidades diferentes*”. A efectos de “*Promover la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidades y minusvalías propiciando su plena integración social*”, se proponen medidas como:

- *Creación e instrumentación del Instituto Nacional de Trauma y de Rehabilitación (de alta tecnología) para dar cobertura a aquellos integrantes de la sociedad con capacidades diferentes y secuelas de diferentes orígenes.*
- *Creación de un Plan de Accesibilidad: eliminación de barreras arquitectónicas en edificios, entornos urbanísticos y transporte público.*
- *Creación del Servicio de Asistentes terapéuticos para los miembros de la sociedad que no sean autoválidos para evitar la institucionalización prematura.*
- *Articular con la Comisión Nacional del Discapacitado para lograr la rápida reinserción sociofamiliar y laboral de personas con capacidades diferentes. Cumplir la Ley que reserva 4% de vacantes para discapacitados.*
- *Establecer exenciones fiscales a los servicios dirigidos a personas con discapacidades.*

**El Frente Amplio** incorpora metas o focos de interés, sin plantear medidas específicas:

- *Se debe tomar en cuenta las diferentes modalidades de arreglos familiares y generar servicios y programas que constituyan un verdadero sistema integral de cuidados familiares –público/privado- que permita satisfacer las necesidades de los integrantes de las familias en sus diversas edades y situaciones. Se trata de mejorar el bienestar de las familias, buscando la ampliación y reproducción de capacidades humanas. Preocupa especialmente las situaciones de niñas, niños y adolescentes en condición de pobreza, adultos mayores sin cobertura de la seguridad social, personas con discapacidades, personas con enfermedades crónicas, la cuestión del uso problemático de drogas, el maltrato y la violencia doméstica.*
- *Generar políticas culturales inclusivas con relación a las personas con discapacidad. Empezando por mejorar la accesibilidad a los bienes culturales, pero también estimulando su producción creativa.*

**El Partido Colorado** propone medidas de calificación laboral y educación:

- *[...] políticas de calificación laboral para la población con discapacidades, vía de inclusión social, tanto en el ámbito público como en el privado.*
- *Incluir en el currículo adecuaciones que permitan la atención de alumnos portadores de necesidades educativas especiales, temporales o permanentes; y adecuar arquitectónicamente los centros educativos, haciéndolos accesibles a los portadores de necesidades educativas especiales.*

#### 4.7 Las políticas para la infancia, la adolescencia y las personas adultas mayores

Los cinco partidos incluyen amplias referencias a las políticas para la infancia, la adolescencia y las personas adultas mayores. Estas áreas y políticas son sin duda las de mayor atención en los programas, de las diez analizadas.

*El Programa del Partido Nacional*, nuevamente, en el capítulo referido a la “Orientación General del Gobierno”, se define que el Estado debe “velar por los sectores que han sido limitados en sus oportunidades de desarrollo integral”, entre ellos a “los jóvenes y adultos mayores desamparados”.

En políticas de **infancia y adolescencia**, se propone:

- *Reforzar el Plan CAIF, generalizando el apoyo a las familias y al desarrollo personal desde las edades más tempranas.*
- *Articular los recursos públicos con los no gubernamentales para optimizar las acciones que permitan la inclusión social de los niños en situación de calle.*
- *Acelerar y mejorar los procesos administrativos y judiciales de adopción.*
- *Actualización de cometidos, organización, recursos humanos e infraestructura del INAU incorporando ayuda de entidades benéficas.*
- *Implementar acciones destinadas a la niñez y adolescencia en situación de pobreza, fuertemente asociadas a los servicios básicos en centros de educación inicial, escuela primaria y ciclo básico.*
- *Crear Centros especializados para la atención de adolescentes en situación de consumo de drogas, apoyando orgánicamente a las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de tal menester.*
- *Ejecutar un programa único de asistencia integral de embarazos y maternidades adolescentes, que involucre a todos los actores privados que desarrollan acciones eficaces en ese campo, cubriendo aspectos tales como el fortalecimiento del vínculo madre - hijo, la alimentación, el cuidado de la salud y la asistencia a la madre y su familia para realizar su proyecto de vida.*

Para las **personas adultas mayores** se propone “Promover su integración familiar, estimulando acciones de interacción entre miembros de distintas generaciones” y otras medidas como “Habilitar el desarrollo de ciertas actividades remuneradas a quienes, siendo jubilados, desean participar en microproyectos productivos.

El **Programa del Frente Amplio** contiene extensas referencias a políticas para la infancia y la adolescencia:

- *El Sistema de Protección Social deberá tomar en cuenta los ciclos vitales de las y los ciudadanos para contemplar las diversas situaciones de riesgo y vulnerabilidad. El reconocimiento de la infantilización de la pobreza como problema estructural del país, así como las diversas situaciones de exclusión social vividas por las y los adolescentes y jóvenes serán especialmente atendidas.*
- *El Uruguay de hoy debe reconocer que su población infantil y adolescente es la más expuesta a sufrir condiciones de desigualdad social, ya que la pobreza y exclusión aumenta cuanto menor edad se tiene. Todas las políticas y programas se enmarcarán en los principios orientadores de la Convención de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, en el Código de la Niñez y de la Adolescencia, así como en las normativas internacionales.*
- *El INAU deberá, en el próximo período, avanzar en la transformación institucional que le permita fortalecer sus capacidades en el abordaje de problemáticas de particular*

*riesgo como la situación de calle, las adicciones, la violencia familiar y el abuso sexual, la rectoría en la selección de familias adoptantes, la situación de los niños y adolescentes infractores. Deberá impulsar acciones de carácter sociocultural y socioeducativo que promuevan modelos culturales abiertos a una cultura de derechos, de aceptación de la diversidad, tolerante y solidaria, cuestionando estereotipos estigmatizadores especialmente dirigidos a los pobres, y a las y los adolescentes y jóvenes, lo que implica una profunda revisión de los estereotipos y sistemas de creencias que nos atraviesan. Se fomentará el ejercicio activo de una ciudadanía plena infantil y adolescente, promoviendo la creación de espacios formales e informales de participación.*

- *Las políticas hacia la Infancia y Adolescencia requieren de un abordaje transversal: el Sistema de Protección y Asistencia Social deberá avanzar en prestaciones que fortalezcan a las familias en el ejercicio de sus funciones; el Sistema Educativo en todos sus niveles: inicial, primario, secundario y técnico, deberá ampliar su cobertura y desarrollar programas que faciliten el ingreso y permanencia de niñas, niños y adolescentes al sistema, garantizando su formación integral; el Sistema de Salud fortalecerá los programas de atención integral a Niños y Adolescentes, Salud Sexual y Reproductiva, Salud Bucal, entre otros, garantizando el acceso al mismo. También se fortalecerán las políticas de fomento del deporte y la recreación, instrumentos relevantes de promoción de salud, integración social y desarrollo cultural.*

- *Las familias en sus más diversos arreglos representan el ámbito deseado y deseable para el desarrollo de niñas, niños y adolescentes; en consecuencia es necesario promover planes y programas de implantación local que permitan el fortalecimiento de los lazos y redes comunitarios así como los vínculos intrafamiliares, profundizar en las políticas alimentarias, y garantizar los planes de acceso y/o mejora de la vivienda y el hábitat representan líneas estratégicas prioritarias.*

- *Consolidar las redes de promoción y protección a niños, niñas, adolescentes y familias, con énfasis en el trabajo territorial. Mesas Interinstitucionales, Redes de Infancia.*

- *Consolidar la atención integral a niñas y niños en su primera infancia a través del fortalecimiento de una red de servicios público – privados.*

- *Avanzar en los procedimientos y mecanismos vinculados a la adopción promoviendo una mayor agilización de los trámites en el marco del respeto de los derechos de niñas y niños.*

- *Multiplicar los equipos de trabajo y los centros de atención en todo el país, priorizando, desde el punto de vista temático: Adolescencia, Adicciones, Maltrato y Abuso, Situaciones de Calle.*

- *Apoyos para la inserción autónoma de los adolescentes que egresan del “Sistema INAU”: educación, trabajo, vivienda, vínculos familiares.*

- *Promover el trabajo con medidas socio-educativas para adolescentes que presenten problemas en relación a la observancia de la ley, y definir la inserción institucional del sistema de ejecución de medidas para adolescentes que cometieron infracciones a la ley, fundamentalmente en las situaciones que requieren privación de libertad.*

- *La ejecución de medidas privativas de libertad de las y los adolescentes son una responsabilidad indelegable del Estado, manteniéndose en la actualidad la edad de imputabilidad de las y los adolescentes*

- *Desarrollar una política articulada con el Sistema Judicial y el Ministerio del Interior para las situaciones de adolescentes con privación de libertad, fortaleciendo los dispositivos institucionales con medidas de atención integral a la salud, socioeducativa y recreativas en ámbitos de pequeño porte.*

- *Fortalecimiento del INAU como Organismo Rector de la Política de Infancia y*

*Adolescencia, adquiriendo mayores capacidades institucionales en la orientación, diseño, seguimiento, control de la gestión de las instituciones privadas y organizaciones de la sociedad civil, así como la articulación con las instituciones públicas del Sistema de Protección Social, Educación, Salud y Justicia entre otras.*

- La plataforma contiene el *Primer Plan Nacional de Infancia y Adolescencia 2010 – 2015*, con un nuevo sistema de asignaciones familiares, la ampliación del Plan Ceibal a liceos y la UTU, la ampliación de la cobertura del Plan CAIF

Para las personas adultas mayores, el Frente Amplio propone aumentar “*la jubilación mínima y la pensión a la vejez*” y “*Pensiones a la vejez para todas y todos los uruguayos mayores de 65 años sin cobertura.*” También se indica que:

- *Deberán delinearse Políticas de Población con un enfoque multidimensional: derechos sexuales y reproductivos, políticas integrales hacia la vejez, sistema de protección y seguridad social, modelos de familia y sistemas de cuidados, cambios culturales, las expectativas juveniles, la emigración, entre otros aspectos representan un desafío especialmente estratégico para el país.*

**El Partido Colorado** también incluye detalladas propuestas para la infancia y adolescencia, en educación y otras áreas, como por ejemplo:

- *Potenciar en todo el territorio nacional, las acciones de protección y promoción de los derechos de las niñas y niños, a partir del modelo del Plan CAIF que comprende a los Centros de Atención Integral de la Infancia y la Familia, en un esfuerzo mancomunado entre el Estado y la Sociedad Civil, iniciado a partir del año 1988.*

- *Incorporar al Programa INFAMILIA a través del Plan CAIF a todos los menores de tres años, pertenecientes a hogares vulnerables.*

- *Asegurar la incorporación a la educación preescolar del 100% de los niños de tres años, además de universalizar el acceso a los de cuatro y cinco.*

- *Brindar atención preescolar de tiempo completo al 50% de los niños de tres, cuatro y cinco años, estableciendo como prioridad la cobertura en las zonas más vulnerables, donde residen las mujeres más pobres.*

- *Incorporar al régimen de Educación de Tiempo Completo en 5 años al 40% de los centros educativos de la Educación Primaria, Secundaria y Técnica, priorizando aquellos ubicados en zonas de contexto crítico. Llevar dicho porcentaje al 100% de los centros educativos en los siguientes 5 años.*

- *Reducir al 50% en 5 años y erradicar en 10, la proporción de adolescentes que abandonan el sistema educativo medio, sin incorporarse al mundo del trabajo. Facilitarles la incorporación al mercado laboral reduciendo los costos al empleador y flexibilizando los horarios de forma que puedan compatibilizar éste con la continuación de sus estudios.*

- *Aumentar en 200 la cantidad de “escuelas de tiempo completo” implementando un programa de transformaciones, adecuaciones y construcción de obra nueva, que permita incorporar a este régimen escolar, hasta el 50% de los niños/as provenientes de los sectores más vulnerables, o sea aquellos que provienen de hogares con jefatura femenina y de familias más pobres.*

- *Incluir a todos los compatriotas, especialmente a los niños, las mujeres y los adultos mayores en una “cultura del deporte” para generar “personas deportistas” y luego competidores.*

- *Construir y hacer funcionar Plazas de Deportes con fuerte énfasis en promover el “juego limpio” y la ocupación sana del tiempo libre desde la niñez hasta el final de la adolescencia. Involucrar como asistentes a los jóvenes del lugar que se hayan destacado en*

su conducta y en el desempeño deportivo.

- Mediante el Proyecto “Pintando Libertad”, por el cual los reclusos fabrican materiales deportivos para niños (pelotas, equipamiento deportivo, ropa, etc.), garantiremos la accesibilidad de todos los niños/as, especialmente de zonas de contexto crítico, a los implementos necesarios para la práctica del deporte.

- Extenderemos a todo el año el exitoso “programa verano” por el cual más de 55.000 niños practican natación por sesenta días. Esto implicará el techado de 65 piscinas ubicadas en las plazas de deportes de las zonas más carenciadas.

- Fomento de programas sociales dirigidos a niños, adolescentes y jóvenes que les permitan acceder a elementos educativos de transferencia de conocimientos y de vivencias ejemplarizantes y construir un “proyecto de vida”, es decir una serie de escalones sucesivos de superación personal en todos los ámbitos.

- Rescate inmediato y protección social de los niños y adolescentes en situación de calle.

- Para delitos de sangre cometidos por menores establecer la imputabilidad a partir de los 16 años, creando un régimen especial por el cual el juez actuante deba determinar en cada caso y por sí mismo, si el menor tiene conciencia y es responsable de sus actos. En los casos de menores que cometan delitos de sangre y respecto del cual el juez establezca que no tiene conciencia de sus actos, responsabilizar a sus padres en función de los deberes que impone la patria potestad.

- Agravar las penas correspondientes a mayores que edad que hayan incitado a menores a la comisión de delitos o actuado conjuntamente con ellos.

**En políticas para las personas adultas mayores**, el programa propone:

- Promover las relaciones intergeneracionales, unificando las acciones de políticas sociales, dentro de un marco de integración con otros sectores sociales y otros grupos étnicos que componen nuestra sociedad.

- Fortalecer las redes familiares sensibilizando a la sociedad sobre la situación de las personas mayores y optimizar las redes sociales como forma de posibilitar la permanencia del mayor en su entorno, evitando su aislamiento, o estableciendo programas alternativos de cuidados, especialmente para personas dependientes.

- Organizar los planes efectivos sobre conocimientos educativos en pro de la alfabetización de los adultos mayores; generar un rol activo del adulto mayor en la sociedad uruguaya.

En políticas de infancia, la **Asamblea Popular** propone que “Las asignaciones familiares serán un derecho del niño y no de sus padres, por lo que se asegurará el pago de la misma, a cada niño, cuyos padres, tutores, etc. perciban salarios por debajo de un monto a estipular por el futuro gobierno.”. La nutrición es considerada fundamental y por ello asegurar “asegurará un litro de leche diario a todos los niños en edad escolar” y “que el libro es la principal herramienta cultural, en ese sentido nuestra consigna será UN NIÑO UN LIBRO”. Se rechaza la baja de la edad de la imputabilidad en la pena a los jóvenes y propone transformar la Estancia de Anchorena en una Colonia de Vacaciones para niños.

También indica que las políticas de atención al adulto mayor pero no presenta propuestas concretas.

El **Partido Independiente** no tiene propuestas de políticas públicas para las personas adultas mayores, pero propone “invertir en infancia, porque hay un grave problema de inequidad intergeneracional. Con una pobreza concentrada en los niños, debemos priorizar el gasto en

*infancia, sin confundir gasto público con gasto social. Para aumentar el gasto, debemos tener metas precisas y resultados objetivos.” También:*

*- El objetivo de la equidad social es generar una alta movilidad social. En las condiciones actuales, ello implica dotar de alta prioridad a las políticas destinadas a la población infantil y juvenil —directamente y a través de sus familias—, no sólo por ser ésta el futuro del país, sino por hallarse en condiciones notoriamente más desventajosas que el resto de la población.*

*- Para ser eficaz, la educación debe adecuarse mucho más y mucho mejor a las necesidades y a la situación de los niños, adolescentes, jóvenes y adultos en situación de exclusión y de pobreza. Ello supone múltiples desafíos, entre los que destacamos la reconstrucción de los vínculos y del clima dentro de los centros educativos que reciben a esos sectores y el logro de aprendizajes similares a los de otros sectores sociales. Para conseguirlo la educación debe incluir prestaciones sociales, además de las alimentarias. Y debe articularse con otras intervenciones, como las Asignaciones Familiares, pero no como una institución que simplemente asume roles de ejecución o control respecto a esos servicios, sino integrándolos y subordinándolos a los objetivos específicamente educativos que son los objetivos prioritarios para niños y adolescentes.*

*- La educación no puede desentenderse de los entornos y de la pérdida del capital social. El acompañamiento a la crianza, la atención a la primera infancia, el control y acompañamiento educativo de los compromisos correspondientes a las prestaciones de seguridad social, la atención a los recursos materiales y técnicos para el aprendizaje moderno, la coordinación de acciones vinculadas a la salud, habrán de tener impacto positivo sobre la situación de los sectores más pobres.*

*- No somos partícipes de los criterios de quienes atribuyen a los adolescentes una gran responsabilidad en la situación de deterioro de las condiciones de seguridad de nuestra población. Estudios con validez científica demuestran que tal percepción carece de respaldo real. Por ello somos contrarios a la consideración de normas que disminuyan la edad de imputabilidad, máxime teniendo en cuenta las condiciones actuales del sistema carcelario en el Uruguay. No obstante creemos que es necesario mejorar algunas herramientas para la atención de la problemática de la delincuencia juvenil, como condición para interrumpir su acercamiento al delito, evitar su utilización por delincuentes mayores y generar mecanismos adecuados para su inserción social. En tal sentido se hace necesario una reforma en el Código de la Niñez y la Adolescencia, entre otros aspectos en la penalización de la tentativa del delito de hurto. Deberá mantenerse la participación de la policía en el área, potenciada mediante una capacitación especializada (similar a la realizada en la problemática de la violencia doméstica y de género), conservando el liderazgo de la tarea en el INAU. Asimismo, deberá realizarse una fuerte inversión en infraestructura para la contención de los adolescentes en conflicto con la ley penal, asegurando condiciones adecuadas, tanto materiales, como en la capacitación del personal afectado.*

*- Se requiere una policía profesional para limitar la impunidad de quienes violan la ley y no respetan los derechos de los ciudadanos, así como la falta de esclarecimiento de muchos delitos e incluso la inadecuada atención de problemáticas específicas como la violencia de género o la minoridad infractora.*

#### **4.8 La equidad de género, los derechos de la mujer y la salud sexual y reproductiva**

Existe notoria preocupación en todos los partidos para incluir medidas y proyectos de futuro en torno a los temas referidos a derechos de las mujeres, equidad de género y salud sexual y reproductiva. Los énfasis y los enfoques son muy diferentes.

**El Programa del Partido Nacional**, como en otros temas, presenta una mención general en la sección de “*Orientación General del Gobierno*”, estableciendo que el Estado “*velar por los sectores que han sido limitados en sus oportunidades de desarrollo integral*”, entre los que se menciona a las mujeres. En materia de acciones concretas, se señala la necesidad de:

- *Fortalecer la institucionalidad de género en el ámbito del nuevo Ministerio de Desarrollo Social y de la Familia creando una repartición que atienda especialmente la particular situación de la mujer rural.*

- *Promover el empleo femenino, favoreciendo la igualdad de oportunidades en el acceso al mismo.*

- *Ejecutar acciones positivas tendientes a evitar la discriminación de género a nivel educativo, laboral, sindical y profesional.*

- *Promover el rol de la mujer como madre y primera educadora y trasmisora de valores.*

Existe una sola referencia muy general a la salud sexual y reproductiva, en la sección correspondiente a “*Juventud*”: *Estimular la educación para la salud en todos los niveles de la enseñanza, incluyendo la prevención de adicciones y el conocimiento de la sexualidad.*

**El Programa del Frente Amplio** indica que “*Una estrategia de desarrollo nacional incluirá políticas de equidad de género, generaciones, razas y etnias*” y propone:

- *La Equidad de Género y de Derechos asegurando el goce y ejercicio en las condiciones de igualdad para hombres y mujeres de las libertades fundamentales en las esferas políticas, económicas, sociales y culturales o en cualquier otra esfera de la vida pública*

- *El mecanismo gubernamental para el adelanto de las mujeres deberá ser jerarquizado, fortaleciendo así la institucionalidad de Género, dotándolo de mayor capacidad de incidencia política y técnica, de manera de cumplir con los mandatos programáticos.*

- *La equidad de género deberá ser contemplada en el diseño e implementación del Sistema de Protección Social como en los diversos dispositivos institucionales. Esta implica el reconocimiento de la desigualdad de oportunidades para las mujeres y mayores dificultades para el acceso a los bienes materiales y culturales y a los servicios sociales públicos.*

- *Se requiere adoptar medidas de corresponsabilidad para la vida familiar y laboral que se apliquen igual a las mujeres y a los hombres, teniendo presente que al compartir las responsabilidades familiares de manera equitativa y superando estereotipos de género se crean las condiciones propicias para la participación política de la mujer en toda su diversidad.*

- *En el entendido que las pasantías son una herramienta valorable al momento de otorgarles a los estudiantes la posibilidad de generar, tanto formación como experiencia laboral en su disciplina; es necesario, homogeneizar el marco regulatorio para evitar la precarización del trabajo de los jóvenes en general y de las mujeres en particular.*

- *Medidas contributivas y no contributivas deberán complementarse para generar procesos de inclusión sociolaboral de los desocupados de larga duración, especialmente jóvenes y mujeres.*

- *Incorporar la perspectiva de género en los contenidos de los medios de*

comunicación, utilizando un lenguaje inclusivo y que no reafirme los roles asignados por sexo.

- *Dar cumplimiento a la Convención Internacional sobre todas las formas de discriminación (CEDAW) y la Convención Iberoamericana de Belén do Pará, manteniendo una activa política de apoyo a las iniciativas sobre equidad de género para la superación de las situaciones socioeconómicas y culturales de desigualdad, discriminación y subordinación.*

- *Incluir la paridad en la representación de mujeres y varones, con el criterio de alternancia, en cargos de decisión política, como expresión de la igualdad de derechos y responsabilidades en la conducción del país y la construcción de su destino.*

- *Continuar con las políticas transversales de equidad de género que supongan la efectiva participación de las mujeres en todos los planos. (Plataforma electoral)*

El Programa del Frente Amplio tiene varias propuestas en “*Políticas tendientes a recuperar terreno sobre lo avanzado en materia legal en el campo de los Derechos Sexuales y Reproductivos, incluyendo la despenalización del aborto*” y “*tendientes a recuperar el terreno avanzado en material legal para garantizar los derechos sexuales y reproductivos de las personas*”.

#### **Mirada feminista a la campaña electoral – Fuente: sitio web Cotidiano Mujer**

El área de Política y Género de la Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR) y Cotidiano Mujer señalan la ausencia de políticas de género en los programas de gobierno del Partido Nacional y del Frente Amplio.

De acuerdo con la investigación, el Partido Nacional no incluye medidas concretas para transformar la relación entre hombres y mujeres, sino enunciados generales como la sugerencia de políticas “*de género centradas en la dignidad de la mujer*” o la ejecución de “*acciones positivas tendientes a evitar la discriminación de género a nivel educativo, laboral, sindical y profesional*”. Pero además, asume una idea de ciudadanía que excluye a todo aquel que no sea hombre blanco de mediana edad y con recursos de acuerdo a lo siguiente: “*El Estado deberá velar por los sectores que han sido limitados en sus oportunidades de desarrollo integral: los indigentes, las personas con capacidades diferentes, las mujeres, los jóvenes y adultos mayores desamparados, los afrodescendientes y todos aquellos excluidos de los beneficios del común de los ciudadanos*”. La propuesta destaca una concepción conservadora de la mujer, centrada en la función de madre.

En el caso del Frente Amplio, si bien sí se mencionan propuestas de género en el programa como, por ejemplo, la despenalización del aborto, están ausentes en la plataforma electoral. Y aunque se especifica el enfoque de género, no se detalla la forma en que se pueden llevar a la práctica ninguna de esas ideas

**El Programa del Partido Colorado** menciona el “*Establecimiento de medidas (sobre todo sanitarias y educativas) para interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza; y la reversión de la desigualdad de género en materia de ingresos. La salud sexual y reproductiva es otra área en la que “Deberán estipularse metas realistas” (otras áreas son la Seguridad Vial; Enfermedades Cardiovasculares; Crecimiento y Desarrollo Infantil; Salud Mental; Salud Sexual y Reproductiva; Salud del Adulto Mayor.*

**El Programa de Asamblea Popular** hace hincapié en el “*derecho de la mujer de a igual tarea igual remuneración y asegurará la creación de guarderías para los hijos de las trabajadoras por barrio y lugares de trabajo [...] y jubilaciones especiales que reconozcan como trabajo, el de ama de casa y el de madre*” y en el desarrollo de una política salarial basada en el principio de “*a igual trabajo, igual salario*”, para hombres, mujeres y jóvenes. Además de medidas contra “*la Violencia doméstica, física, psicológica y sexual*”, el Programa propone “*Aborto legal, seguro y gratuito, por la sola voluntad de la mujer, con las debidas medidas educativas para lograr la anticoncepción para no abortar y aborto legal para no morir*”.

**El Partido Independiente** propone medidas como “*Profundizar la equidad de género en todos los campos así como universalizar la atención de los más pequeños y fomentar la co-responsabilidad en la crianza de los hijos*”. En indica que:

- *Se requiere una policía profesional para limitar la impunidad de quienes violan la ley y no respetan los derechos de los ciudadanos, así como [...] la inadecuada atención de problemáticas específicas como la violencia de género o la minoridad infractora. Urge contar con una política de licencias parentales para el comienzo de vida de los hijos y contar con regímenes de licencias especiales en casos de enfermedad de los hijos/as, tanto en hombres como en mujeres.*

#### 4.9 Los temas ambientales

La defensa del medio ambiente y la concientización ambiental han sido banderas de las organizaciones de la sociedad civil por varias décadas. Todos los partidos incorporan en mayor o menor medida este tema.

**El Partido Nacional** propone medidas legislativas, de educación y de fomento a sistemas sustentables<sup>73</sup>, por ejemplo algunas de esas medidas son:

- *Revisar, actualizar y hacer cumplir la legislación en materia ambiental, promoviendo la creación y difusión de un Texto Ordenado.*
- *Asegurar el cumplimiento, efectividad e implementación nacional de los Acuerdos Internacionales y Declaraciones a las que el país ha adherido.*
- *Crear el Instituto Nacional de la Biodiversidad como instrumento para la ejecución de las políticas sobre diversidad biológica y una mejor integración del sector privado y la academia.*
- *Fomentar la innovación en sistemas productivos sustentables en agricultura, ganadería, pesca, forestación, industria, energía y aprovechamiento de la costa.*
- *Crear un sistema de información nacional ambiental. [...] Desarrollar programas de educación formal que contemplen la temática ambiental.*
- *Apoyar el trabajo de las ONGS interesadas en la conservación del medio ambiente. [...] Promover actividades de participación ciudadana orientadas a desarrollar la conciencia ambiental.*
- *Promover políticas que introduzcan conceptos innovadores como el bio-diseño, huella ecológica y formas alternativas de generación de energía.*

---

<sup>73</sup> Algunos activistas ambientalistas han hecho público que el Partido Nacional tiene el programa con más medidas concretas, y que por el contrario el Frente Amplio “*ya que casi nada promete sobre cuestiones relacionadas con el ambiente*”. (Eduardo Gudynas, en “*Se olvidó del ambiente*”, La Diaria, 12 nov 2009)

- *Apoyar a través de incentivos a las empresas que se orienten a la certificación ambiental de sus procesos.*
- *Fomentar la capacitación de recursos humanos orientada a la implementación de sistemas de gestión ambiental.*
- *Ampliar la cobertura del servicio de saneamiento en todo el país. En particular, completar el saneamiento en costa de Canelones con tratamiento de aguas para riego.*
- *Promover mediante políticas específicas el equilibrio entre conservación y desarrollo, impulsando en especial el uso generalizado de métodos de evaluación de impacto ambiental.*

**El Programa del Frente Amplio** propone planificar “*el desarrollo de un espacio ambiental seguro y soberano que posibilite y promueva la producción sustentable*”. Para ello plantea metas como:

- *Definición de una nueva institucionalidad para la ordenación y gestión ambiental del territorio que supere la actual ubicación sectorial facilitando su tratamiento transversal e intersectorial y relacionado a políticas de desarrollo.*
- *La conformación de la estructura productiva debe centrarse en dos criterios básicos: la competitividad y la generación de empleo productivo, sin descuidar las sustentabilidad de los recursos naturales a largo plazo. Esto significa elegir rubros, actividades económicas con posibilidades de competitividad actual y futura y de generación de empleo. La elección de rubros es lo que permite avanzar en políticas activas, sectoriales y selectivas*
- *En todos los tipos de producciones se profundizará la política actual de asegurar la sustentabilidad de los recursos naturales involucrados (tierra, aguas y aire).*
- *[...] desarrollar instrumentos de monitoreo ambiental ciudadano, para la protección de los recursos naturales.*

La Plataforma Electoral contiene medidas en materia de energía, avance en la introducción de biocombustibles y la consolidación de las políticas de eficiencia energética. La Plataforma Electoral también contiene referencias a “*las medidas nacionales de adaptación al cambio climático implementar el Plan Nacional de Recursos Hídricos con una mirada de gestión integrada (teniendo en cuenta los distintos usos del agua), participativa (público, privados, sociedad) y con gestión de cuencas, como lo indica la reforma constitucional sobre el recurso aprobada en 2004.*”

**En el Programa del Partido Colorado** las referencias a la temática ambiental y el cambio climático se encuentran dispersas en diversos capítulos, por ejemplo, en las metas para el quinquenio se propone lograr:

- *Disponer de energía abundante, confiable y accesible, por métodos respetuosos del medio ambiente, que nos haga más autónomos de cambios climáticos y variaciones del mercado externo.*
- *Realizar las obras de infraestructura en materia portuaria y aeroportuaria, vial carretera, vial ferroviaria, de acumulación de agua para riego y uso humano y animal.*
- *Promover iniciativas facilitadoras de la producción como el Banco Nacional de Agua, el Fondo Nacional de Fósforo y el Sistema Nacional de Seguros Agropecuarios.*

El Programa del Partido Colorado se extiende en la necesidad del fortalecimiento del Sistema Nacional de Emergencias y “*La estrategia de futuro en este tema consiste en mantener al Sistema operando como hasta el presente, de acuerdo a los conceptos fundamentales establecidos en el Decreto que lo instauró y mejorar sus capacidades y marco jurídico. Con el propósito de asegurar la capacidad de respuesta y eficiencia del*”

*Sistema, proponemos en concreto intensificar las medidas de coordinación y alistamiento y revisar y complementar su marco jurídico para darle mayor precisión, actualizarlo e institucionalizar definitivamente al Sistema.”*

En áreas vinculadas a la energía, se propone la promoción de *“la inversión privada en energías alternativas (eólica, biomasa, solar, biodiesel, etanol, ...etc.) para sumar a nuestra matriz energética y la creación de parques industriales con capacidad de autogeneración y venta de excedentes a la red”*. En el agro y para enfrentar el cambio climático, se considera *“imprescindible desarrollar un programa para crear reservas de agua (fundamentalmente de escurrimiento de la lluvia), a los efectos de disponer de ella ya sea para su uso humano, por los animales o para el riego.”*

**El Programa de Asamblea Popular** propone *“terminar con el modelo exportador, celulósico forestal y el cultivo de transgénicos que están devastando nuestras mayores riquezas: la tierra y el agua y en su lugar a promover el desarrollo de la agricultura y de la industria nacional.”*

**El Partido Independiente** entiende que *“El progreso debe ir acompañado de la preservación de la herencia que se transmitirá a las próximas generaciones a través del respeto por los modos de vida y la cultura, por la preservación de los recursos naturales y del ambiente. Para ello propone:*

- *Asegurar en tiempo y forma la disponibilidad de fuentes de energía abundantes y a precios de eficiencia, con reglas de juego de provisión que permitan un desarrollo sustentable y competitivo de la economía para bienestar de sus ciudadanos y en un contexto de preservación y cuidado del medio ambiente.*
- *Atender al uso de alternativas energéticas en los sistemas de tracción con el doble propósito de disminuir los costos operativos y mantenerlos amigables con el medio ambiente analizando la incorporación del biodiesel de origen nacional.*
- *Fomentar la instalación de biodigestores, para la producción de biogas a partir de desechos agroindustriales, de modo de contribuir no solo a la disminución del consumo de hidrocarburos sino también a la mejora del medio ambiente, mediante un mejor aprovechamiento de las materias primas.*
- *Diversificar las fuentes de energía eléctrica, surgiendo entonces la energía nuclear como la alternativa más segura que ofrece asegurar una fuente duradera, eficaz, económica y no contaminante del medio ambiente.*

#### **4.10 La Responsabilidad Social Empresarial (RSE)**

La responsabilidad social de las empresas es una de las áreas de menor desarrollo en los cinco programas estudiados, con menciones genéricas, pero en ningún caso propuestas de acción.

El **Programa del Partido Nacional** contiene una sola mención explícita, dentro de las acciones que se proyectan para el sector agropecuario (*“promover la responsabilidad social empresarial*). El **Programa del Frente Amplio** expresa la aspiración de lograr *“por parte de los empresarios, una actitud competitiva, innovadora, comprometida con el cambio técnico, en un marco de responsabilidad social”*. El Partido Colorado también expresa genéricamente que hay que *“Incorporar programas de responsabilidad social en las empresas”* y el Partido Independiente lo relaciona en una mención con la responsabilidad frente al personal: *“Promover la equidad de género y proteger a la primera infancia, implica construir acuerdos entre Estado, sindicatos y empresas. Debemos asegurar a los padres que tiempo con sus hijos, no equivale a perder sus empleos y por tanto empobrecerse.”*

#### **4.11 Las iglesias y grupos religiosos**

No hay referencias a este tema en ningún programa. El candidato presidencial del Partido Nacional realizó declaraciones sobre la necesidad de crear una Oficina de Asuntos Religiosos.

### **5. Conclusiones**

En primer lugar, al dilucidar el papel que los programas partidarios le otorgan a las distintas formas organizadas de la sociedad civil, o cómo visualizan el relacionamiento de un futuro gobierno con las organizaciones sociales, se constata una primera ausencia. Ninguno de los cinco programas estudiados contiene un capítulo específico dedicado a las organizaciones sociales o al rol que se entiende deberían tener, en términos generales, en el marco de una eventual gestión gubernativa del partido correspondiente. Aparecen en todos los casos, referencias a espacios de participación de las organizaciones sociales en materias específicas, pero en general no se abunda en mecanismos de relacionamiento o formas concretas del involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil.

En segundo lugar, el análisis pormenorizado de los diez temas propuestos en los programas partidarios, indica una presencia desigual y asimétrica de la agenda de la sociedad civil, con enfoques diferentes de un partido a otro, o con claras ausencias en distintos aspectos, o con enunciados o tratamiento genérico de los temas.

Por otra parte, en lo que refiere a la participación de la sociedad civil organizada en algún nivel de las políticas públicas —desde su diseño y planificación a la ejecución— se registran distintos matices de disposición a incorporar a las organizaciones, según los partidos, siendo el Frente Amplio, partido de izquierda y actualmente en el gobierno, quien exhibe un mayor grado de apertura relativa al relacionamiento y participación de las organizaciones de la sociedad civil y prevé la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil a la hora tanto del diseño como de la implementación de planes y programas, presentando para distintas áreas mecanismos de relacionamiento concretos (mesas de debate, mesas locales, etc.).

Los demás partidos recuperaran las alianzas del Estado con organizaciones de la sociedad civil casi exclusivamente para la mera ejecución de políticas de infancia, programas culturales o deportivos.

En lo atinente a la presencia de las agendas de la sociedad civil organizada en los programas, existen muchos matices y disparidades. Hay temas que los partidos políticos no tratan y que son parte del trabajo de incidencia de organizaciones de la sociedad civil, como la responsabilidad social de las empresas (organizaciones de empresarios, cámaras empresariales y otras coaliciones realizan actividades en esta aérea). Tampoco hay menciones al papel de las organizaciones religiosas o al papel de las iglesias, contando que son miles las organizaciones que trabajan en este campo, de todos los credos y en todo el país.

Hay vacíos notorios en algunos programas en temas que hacen a los derechos de las personas, por ejemplo los derechos relacionados con la identidad étnica o racial: es un tema que no es

tratado en tres de los cinco programas de gobierno. De la misma forma, los derechos y la inclusión de las personas con capacidades diferentes no aparece mencionada en dos de los cinco programas.

Hay temas que son básicamente de amplio tratamiento en todos los programas, por ejemplo los temas ambientales, derechos humanos, o de rendición de cuentas y transparencia de la gestión, pero los mismos son tratados con mucha disparidad: hay programas que contienen más medidas concretas en materia ambiental, mientras que hay programas que incluyen más propuestas concretas en materia de transparencia de la gestión pública que los otros partidos. En todos, sin embargo, la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil no aparece con suficiente claridad.

La equidad de género, los derechos de las mujeres y la salud sexual y reproductiva y las políticas para la infancia, adolescencia y personas adultas mayores merecen menciones y propuestas de acciones en todos los programas partidarios. En el caso de las propuestas de género, varios de los programas incluyen solamente enunciados generales, y en algunos casos se asumen como excluidos del beneficio ciudadano a grandes sectores (indigentes, mujeres, jóvenes y adultos mayores, afrodescendientes), como ha sido criticado en una investigación reciente de la Universidad de la República y de Cotidiano Mujer. También se ha criticado que a pesar de los enunciados de la importancia del empleo de las mujeres, se promueve una a través de la propuesta programática una concepción conservadora de la mujer, centrada en la función de madre. En esta misma temática, los programas que mencionan propuestas de género, no detallan en la práctica ninguna de las ideas.

Las inclusiones de muchos de los temas, aunque revelan una sensibilización de los sectores políticos hacia la agenda y banderas de la sociedad civil, en muchos casos reflejan la presencia y vigencia de la naturaleza estado-céntrica de la política uruguaya. En la abrumadora mayoría de las propuestas de políticas públicas de todos los partidos políticos, tanto en la rectoría como en el diseño y aun la ejecución de éstas, el papel del Estado sigue siendo central. En unos programas aparece con énfasis el rol accesorio que se otorga a las organizaciones sociales, mientras que en otros programas se delinea un protagonismo mucho mayor.

Sin duda, las organizaciones de la sociedad civil pueden tener en los programas y promesas electorales, importantes elementos para su trabajo de incidencia, cooperación y colaboración, y de exigencia de rendición de cuentas del futuro gobierno nacional.

## **Bibliografía**

ALOP (2008): *Las relaciones entre movimientos sociales, ONG y partidos políticos en América Latina*, México: ALOP.

Asamblea Popular (2009): *Asamblea Popular – Plataforma electoral*, Montevideo.

Frente Amplio (2008): *Programa de la fuerza política*, (programa de gobierno aprobado por el V Congreso del Frente), Montevideo: FA.

Frente Amplio (2009): *Propuestas para seguir construyendo un país de primera*, Montevideo, FA.

Partido Colorado (2009): *Programa de Gobierno del Partido Colorado - Una nueva forma de pensar y hacer política con los principios y valores batllistas*, Montevideo: PC.

Partido Independiente (2009): *Prioridades para un país más justo e integrado*, Montevideo, PI.

Partido Nacional (2009): *Un país independiente, justo y próspero - Programa de Gobierno 2010-2015*, Montevideo, PN.

Rodríguez Herrera, Fernando (2009): *Articulación entre Defensorías del Pueblo y Sociedad Civil*. El caso de Uruguay, XIV Seminario Internacional del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica “La protección de los derechos sociales por las defensorías del pueblo”, 25 al 26 de Febrero del 2009, Cartagena de Indias, Colombia.

Sanseviero, Rafael, “*El progresismo y la ampliación democrática: un campo en disputa por el poder de representación de lo popular y lo democrático*”, FESUR, Montevideo, 2005

## **ANEXO 8. RELATORÍA CONSULTAS REGIONALES**



# **Índice CIVICUS de la Sociedad Civil**

## **Consultas Regionales**

# **RELATORÍA**

Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD)  
[www.lasociedadcivil.org](http://www.lasociedadcivil.org)

## **Presentación**

---

El Índice CIVICUS de Sociedad Civil (ISC) es un proyecto de investigación-acción que se propone evaluar el estado de la sociedad civil en un sentido amplio. En Uruguay el ISC es uno de los componentes del Proyecto J “Fortalecimiento de la sociedad civil organizada en Uruguay”, proyecto conjunto entre el Gobierno y las Naciones Unidas que se realiza en el marco del programa piloto UNAONU “Unidos en la acción”.

La investigación del ISC comprende una amplia variedad de métodos, entre los que se cuentan la realización de encuestas de opinión pública, a organizaciones y a informantes calificados, estudios temáticos o de caso en cada una de las dimensiones de análisis y consultas presenciales a organizaciones de todo el país. Para facilitar la participación de todas las categorías de organizaciones de las diversas zonas del país las consultas se organizan por regiones.

Estas consultas regionales tienen como objetivo vincular la investigación y la acción para empoderar distintos participantes en la discusión y deliberación de las principales debilidades, fortalezas y oportunidades que enfrenta la sociedad civil en el país, según los hallazgos del ISC.

Para la regionalización del país se utilizaron las zonas acordadas por las redes de organizaciones de la sociedad civil<sup>74</sup>, que asesoran y trabajan en forma coordinada en el Proyecto J, para el trabajo en el interior del país. Para el caso del ISC se agregó Montevideo, ya que la cobertura del ISC así lo requería.

Las cuatro regiones y los departamentos o zonas incluyen son:

**LITORAL** - Río Negro, Paysandú, Salto y Bella Unión (Artigas)

**NORTE** – Artigas, Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo

**ESTE** - Maldonado, Rocha, Treinta y Tres, Lavalleja y Canelones costero

**SUROESTE** - San José, Colonia, Canelones, Florida, Flores, Soriano y Montevideo (inclusión del ISC).

## **Las consultas**

---

La consulta de las regiones Este y Suroeste se realizaron en Montevideo el 31 de agosto de 2009, en la región Litoral en Salta el 12 de setiembre y la región Norte en Rivera el 26 de setiembre. Las dos últimas consultas se enmarcaron en los Foros Regionales del Proyecto J, lo que permitió un alcance mayor en cuanto al número de participantes y a la diversidad de zonas geográficas representadas.

Participaron 242 personas en las consultas regionales, representantes de organizaciones de la sociedad civil y de otros sectores de 13 departamentos: Artigas, Canelones, Cerro Largo,

---

<sup>74</sup> Las redes que forman parte del Grupo Consultivo del Proyecto J son: Asociación Nacional de ONG Orientadas al Desarrollo (ANONG); Red de ONGs Ambientalistas; Comisión Nacional de Seguimiento (CNS); Comité de los Derechos del Niño; Organizaciones Mundo Afro; Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas (ANMYPE); Plataforma Interamericana de Derechos Humanos (PIDDHH).

Colonia, Florida, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Río Negro, Rivera, Salto, Soriano y Tacuarembó. El 95 de las personas participantes representaron organizaciones del interior, con solamente el 5% de organizaciones de Montevideo.

Además de la amplitud en cuanto a la representación geográfica, se contó con una gran diversidad institucional en los tipos de organizaciones y sectores representados. Participaron integrantes de ONG, centros de estudios, cooperativas, redes, radios comunitarias, comisiones de fomento rural, sindicatos, comisiones barriales y de vecinos, policlínicas, clubes deportivos, consejos sociales, movimientos sociales, Caif, ministerios, juntas locales, Asimismo en esta diversidad de categorías de organizaciones hay diversidad de áreas temáticas abordadas: infancia, mujer, medio ambiente, desarrollo, etnicidad, deportes, discapacitados, tercera edad, educación, empleo, entre otras. En Anexo 1 se incluye la lista completa de participantes.

En las cuatro consultas se trabajó sobre una agenda similar. En primer lugar se realizó una presentación del ISC, de su metodología, de la definición de sociedad utilizada y las categorías de organizaciones comprendidas y se presentaron el Diamante de la Sociedad Civil de Uruguay así como los principales resultados en cada dimensión. Pero el eje central del trabajo fue captar los aportes de los propios participantes, que a través de dinámicas grupales de trabajo, tuvieron la labor de contrastar los resultados con su propia experiencia para identificar las fortalezas y las debilidades, así como los desafíos que se plantean para la sociedad civil en cada una de las dimensiones de análisis en cada contexto determinado. Estas dimensiones de análisis son: compromiso cívico y participación; nivel de organización de la sociedad civil; los valores que la sociedad civil maneja y promueve; la percepción de impacto de las acciones de la sociedad civil y el ambiente externo en el cual la sociedad civil se desarrolla.

A continuación se presenta en forma resumida las fortalezas y debilidades identificadas por los participantes en las distintas zonas organizadas por cada una de las dimensiones del ISC.

## **Región ESTE, 31 de agosto 2009, Montevideo**

---

### **• Compromiso cívico**

#### *Fortalezas:*

Se destaca la alta participación, en relación a la cantidad y a la diversidad de instituciones y grupos sociales. Las personas participan en varias organizaciones y se señala que ésto facilita articulaciones. Se menciona en el caso concreto del Chuy (Rocha) que a partir de la formación de la Red interinstitucional (conformada por organizaciones de la sociedad civil y entidades públicas) han adquirido fuerza grupos ambientalistas y de derechos humanos. Otra de las fortalezas que se destaca es la inmediatez del compromiso social, comparado con el político que es más a largo plazo, y donde se vislumbra a las OSC como más comprometidas

#### *Debilidades:*

A pesar de considerar que la participación es alta, aparece como debilidad que siempre participan las mismas personas y que hay poco compromiso personal porque a la gente no le gusta que la identifiquen con una organización, se menciona que surgen temas de discriminación. Por otro lado, aunque se señaló que participar en varias organizaciones es una fortaleza porque facilita la articulación, se menciona que también conlleva una debilidad en lo que respecta a la eficiencia. Se considera que esa persona que participa en varios espacios

no puede dedicarse plenamente a ninguna. Se percibe además una atomización y superpoblación en determinados grupos, lo que hace difícil el coordinarlos. Muchos de los recursos humanos son honorarios y participan en varias comisiones por lo que se genera problema de tiempo para participar en todas.



### • Nivel de organización

#### *Fortalezas:*

Hay un respecto por las formas institucionales, se han generado logros por la articulación en red a pesar de la poca participación en las mismas. Se destaca la democracia interna y buen nivel de organización (ya que funcionan en asambleas) y la rendición de cuentas a los socios.

#### *Debilidades:*

Se indica que hay falta de organización de la comunicación institucional. Por otra parte, se considera que los esfuerzos muchas veces se diluyen por la multiplicación de grupos con igual objetivo. Se señala además la poca participación de las instituciones en trabajo en red y los recursos mal distribuidos. Por ejemplo se apunta que las organizaciones de la capital son las que captan la mayoría de la financiación internacional y del Estado y que llegan a la zona a ejecutar proyectos y las organizaciones locales pasan a ser meros informantes.

### • Práctica de valores

#### *Fortalezas:*

Como fortaleza en lo que refiere a valores se identifica que las relaciones laborales están en regla; las decisiones se toman por consenso y existe una participación democrática; buena comunicación a la interna con sus trabajadores; y que si bien la difusión de valores no es la esperable ésta está en crecimiento.

#### *Debilidades:*

La comunicación dirigencia-socios se considera que es una debilidad y por otra parte que los estándares ambientales no son intereses primarios de las organizaciones.

### • Percepción de impacto

#### *Fortalezas:*

Se considera que la fortaleza principal es que la sociedad evalúa que las acciones de las OSC son buenas, y se considera que hay buena receptividad de parte de las organizaciones. Sumado a esto se vislumbra un avance en el compromiso de los sectores políticos ya que cuando se plantean reclamos se obtienen respuestas.

*Debilidades:*

Se considera que las OSC todavía no se perciben a sí mismas como realizando acciones de impacto, habría una mayor valoración por parte de la comunidad que en lo que es hacia la interna.

- **Ambiente externo**

*Fortalezas:*

Las autoridades se muestran receptivas a la construcción de acciones conjuntas con las ONG. El ambiente externo es facilitador y promotor, donde se destaca la facilidad para armar convenios con el Estado, especialmente con el Mides, con una mayor credibilidad institucional, y un avance en la aceptación de la gente hacia las organizaciones.

*Debilidades:*

Hay pocas personas preparadas para trabajar en las organizaciones a nivel de dirección.

## **Región SUROESTE, 31 de agosto 2009, Montevideo**

---

- **Compromiso cívico**

*Fortalezas:*

La diversidad del compromiso cívico es destacada en coincidencia con los porcentajes del Índice, que indican altos niveles de inclusión de todos los sectores, Existe una alta participación porque existen muchas organizaciones diversas, hay buena disposición a trabajar; y consideran que el compromiso social es más fuerte que lo que muestran los resultados del índice.

*Debilidades:*

Escaso ejercicio de participación comprometida, escasa promoción y educación en servicio civil. Se menciona como problema la falta de regulación legislativa sobre voluntariado.

- **Nivel de organización**

*Fortalezas:*

Se mencionan la democracia interna, la alta formalización de las organizaciones con una mayoría que cuenta con personería jurídica y trabajo en redes públicas y privadas. Se considera que habido un gran crecimiento de redes y eso es muy bueno, pero que también se hace necesario evaluar que tan “reales” son y si realmente desempeñan una buena gestión. En cuanto a recursos humanos consideran que el porcentaje de voluntarios en las organizaciones es más alto que el que resulta del ISC y se discute sobre si es mejor trabajar con voluntariado o si se necesita mayor cantidad de personal contratado. Los participantes del departamento de Colonia opinan que si hay más personal rentado el fin mismo de la organización se puede desviar ya que todos los recursos serían destinados a mantener la infraestructura. En este sentido, otras organizaciones manifiestan que los porcentajes del financiamiento para infraestructura pueden definirse y limitarse. Las organizaciones manifiestan que hay buena comunicación entre sectores.

*Debilidades:*

Dificultad de gestionar la personería jurídica, por parte del Estado habría que ajustar el marco legal para que no fuese tan difícil. En cuanto a la comunicación de las OSC, ésta es deficiente (transmite información y no comunicación real). Los recursos tecnológicos están

ligados al tema financiero por lo que son bajos. Poco relacionamiento con organizaciones internacionales.



### • Práctica de valores

#### *Fortalezas:*

Hay una fuerte conciencia de un deber ser. En lo que respecta a la práctica democrática a la interna, depende mucho de de cada organización, no se da una generalidad. Como fortaleza se destaca que hay un control social por parte de la sociedad.

#### *Debilidades:*

Se menciona que los informes institucionales muchas veces son maquillados, que no hay llamados abiertos, y que los estándares ambientales no se cumplen. Lo que implica que habría que mejorar las conductas institucionales y la transparencia.

### • Percepción de impacto

#### *Fortalezas:*

Se considera que la sociedad civil se ha posicionado en la sociedad, que se han logrado por presión espacios de consulta pero se han logrado, y que existe buena receptividad en términos genérico, con buen impacto político y económico y con un reconocimiento por parte de la población como referentes positivos.

#### *Debilidades:*

Se concibe que la población muchas veces no se compromete porque cree que la OSC tiene mayor poder de decisión de lo que realmente posee. Hay falta de visibilidad de acciones y falta de llegada a los medios de comunicación, aunque en el interior el acceso a los medios en mayor.

### • Ambiente externo

#### *Fortalezas:*

El contexto sociopolítico se ve como favorable. El ambiente externo estaría promoviendo oportunidades.

#### *Debilidades:*

Existe una falta cultura de participación, y falta capacitación para el trabajo en organizaciones de este tipo. Sumado a lo que considera como falta identidad local y una burocracia.

• **Compromiso cívico**

*Fortalezas:*

Se destaca la labor voluntaria de las personas y la participación de las mujeres, así como el compromiso de estas personas en su labor. Se coincide en la gran diversidad o representación de sectores en la participación y la capacidad de las personas de ser actores críticos y dar opinión en los diferentes temas. Se menciona asimismo el reconocimiento por parte del Estado así como el apoyo a la participación de los ciudadanos en los temas públicos.

*Debilidades:*

Se menciona una menor participación de hombres y jóvenes, falta de espacios en las organizaciones para la participación de adolescentes y jóvenes; falta de información y comunicación; desconocimiento de los derechos cívicos; desmotivación y poco apego; así como también ansias de poder en el marco de algunas organizaciones. Por otra parte, se menciona que podrían estar generando una baja participación o compromiso, la falta de democracia interna en las organizaciones, la falta de objetivos claros y los conflictos internos.

• **Nivel de organización**

*Fortalezas:*

El grado de formalidad jurídica se considera una garantía; la toma de decisiones democrática; la existencia de comisiones directivas y una asamblea de socios; el trabajo en red con otras organizaciones; el compromiso y el buen relacionamiento entre rentados y no rentados; el trabajo en equipo y el equilibrio interno en cuanto a la diversidad de capacidades y profesiones y el flujo de comunicación interna que permite una mejor y más confiable toma de decisiones, se mencionan también como fortalezas.

*Debilidades:*

Muchos de los elementos que son mencionados como fortalezas, tiene por otro lado su contraparte en debilidades. Esto tiene que ver con que son vistos como fortalezas propias de las OSC, pero que todavía revisten debilidades o aspectos a mejorar: el compromiso; la comunicación con otras organizaciones; la comunicación interna. Se alude por otra parte a la falta de valores, de confianza. En lo que tiene que ver con la estructura de las organizaciones se apunta que hay rigidez y burocracia, así como una naturalización de los roles negativos de los que participan. Se identifica una escasez de recursos humanos y económicos; desgaste de los que participan y a una naturalización en la adjudicación de roles negativos dentro de las organizaciones. Falta de trabajo en redes de trabajo transversal.

• **Práctica de valores**

*Fortalezas:*

Se remarca la solidaridad y la cooperación; la no violencia; la equidad de género y la tolerancia como valores predominantes. También apuntan que existe democracia interna en la toma de decisiones y eso tiene que ver mucho con el formato organizacional: asociación civil, comisión o cooperativa.



#### *Debilidades:*

Falta de interés a la hora de reclamar formalidad; bajo nivel de transparencia y comunicación. No hay una práctica de promoción de prácticas ambientales, ni de la tolerancia, de la confianza o de la igualdad. Si bien se plantea la democracia interna como una fortaleza, desde otras se plantea como una debilidad, indicando que no existe democracia en la toma de decisiones, que ésta es personalizada y no hay espacios para incidir en esas decisiones.

#### • **Percepción de impacto**

#### *Fortalezas:*

En lo que respecta al impacto social de las organizaciones se menciona una mejora del nivel de vida de los más necesitados, una mayor sensibilización de la sociedad civil en cuanto a sus derechos. Las áreas en las que se considera que el impacto ha sido mayor son los derechos humanos, la infancia, la salud, la alfabetización. En lo que respecta al impacto político se identifica un mayor protagonismo, una mayor apertura al diálogo por parte de todos los sectores, más participación y fortalecimiento de la democracia y más participación activa de jóvenes. En concreto se menciona la incidencia de la sociedad civil en los cambios de políticas estatales en lo rural, así como un acercamiento mayor de la gente de la campaña en la elaboración de propuestas.

#### *Debilidades:*

En lo social se menciona como debilidad la mayor incidencia en algunas áreas que otras, por ejemplo en lo que tiene que ver con el trabajo de los de adultos mayores y la revalorización de este sector, donde han habido avances pero no suficientes. Se remarca la ausencia, o necesidad de profundizar en los programas para apunten a la familia y a los valores sociales. En cuanto a las políticas se menciona un bajo impacto en las políticas nacionales, así como un rol deficiente del sector en hacer cumplir normativas (por ejemplo ley de tránsito). En términos generales se considera que hay un bajo impacto en la ciudadanía y falta de sensibilización. Se mencionan por otra parte algunas cuestiones que de alguna manera podrían estar disminuyendo el impacto: poca visibilidad, fragmentación, poca investigación para generar evidencia, falta de espacios de formación y capacitación, falta de posibilidad de difundir y comunicar

#### • **Ambiente externo**

#### *Fortalezas:*

Se destacan en primer lugar algunas cuestiones que tienen que ver con el ambiente socio-cultural: la tolerancia dentro de la sociedad, la participación que ha ido en aumento; la confianza; la apertura comunicacional, el diálogo y la variedad de oportunidades culturales, políticas y sociales. En lo que tiene que ver con el entorno socioeconómico y político, se

menciona que hay mayores recursos humanos disponibles; un número más importante de políticas sociales dirigidas a personas en situación de vulnerabilidad social; se han abierto más centros educativos y hay un crecimiento de las empresas con RSE que convienen con las OSC, aunque esto es todavía una debilidad.

*Debilidades:*

Algunas cuestiones del ambiente que se mencionan como limitantes para el desarrollo de la sociedad civil son: las decisiones internacionales que tienen influencia a la interna, la variabilidad de las políticas que dependen del gobierno de turno ya que no hay políticas de continuidad; la falta de espacios de articulación y diálogo del gobierno central con el interior; la poca divulgación de información; falta de coordinación de las acciones, lo que lleva a una superposición.

## **Región NORTE, 26 de setiembre 2009, Rivera**

---

### **• Compromiso cívico**

*Fortalezas:*

Se destaca la dedicación y el compromiso de quienes trabajan en las organizaciones, así como del voluntariado, las iniciativas y la participación de diversos sectores de la sociedad. Otra cosa que se destacó son las capacitaciones que se realizan para aumentar el conocimiento.

*Debilidades:* En la parte interna de las organizaciones hay poca infraestructura y poco acceso a las tecnologías. La falta de recursos es la debilidad mas marcada. Hay burocracia y falta de circulación de la información, hay discriminación y poca capacitación. A nivel externo existe falta de alianzas institucionales y falta de diálogo con el gobierno.



### **• Nivel de organización**

*Fortalezas:*

El trabajo en redes porque implica un intercambio y un aumento del impacto en las acciones, hay trabajo conjunto entre redes departamentales lo que permite el conocimiento entre las organizaciones, la comunicación de saberes y las demandas reales del lugar y/o la región. Otro punto positivo es la legitimidad jurídica que permite acceder a beneficios.

#### *Debilidades:*

La mayoría de las organizaciones no cuenta con recursos económicos que le den sustentabilidad a las organizaciones. Hay dificultad para conseguir la personería jurídica y el trámite lleva mucho tiempo. Se remarca la necesidad de recursos humanos capacitados y la falta de recursos tecnológicos.

#### • **Práctica de valores**

#### *Fortalezas:*

La mayor fortaleza es el amor y la unión, en tanto las personas participan conjuntamente en la lucha diaria. Fortaleza espiritual de trabajo, y conciencia de la problemática social que actúa como disparador para la acción, el esfuerzo, la entrega y la determinación colectiva a efectos de propiciar el desarrollo y crecimiento personal y social. Se mencionan también el conocimiento de los derechos y la comunicación transparente.

#### *Debilidades:*

La no consideración de la diversidad geográfica, el respeto de los roles, la incapacidad de reconocer responsabilidades, la falta capacitación de los integrantes de las OSC, la falta de conocimiento de sus derechos y obligaciones.

#### • **Percepción de impacto**

#### *Fortalezas:*

En lo que tiene que ver con el impacto se reconoce a la prensa, las radios comunitarias, la reglamentación de organizaciones y una fuerte institucionalidad que es un factor importante para que el reconocimiento. Se mencionan también la perseverancia, constancia, compromiso y capacidad de proponer y hacer propuestas para la incidencia política y receptividad en determinados temas. La vocación de servicio, la evaluación permanente, la autonomía del Estado, la transparencia, la honestidad, la sensibilidad y la visibilidad, también se apuntan con fortalezas para generar impacto.

#### *Debilidades:*

Las cuestiones que pueden jugar en contra de un mayor impacto tiene que ver con no saber delegar funciones, la falta de capacitación permanente de los integrantes de las organizaciones, la ejecución de las políticas pero no su elaboración. El impacto positivo o negativo puede depender del nombre de la institución y a que se dedica, por no estar preparados para ejercer un rol, la dificultad para formular proyectos, el centralismo de Montevideo, que genera debilidad, y el no mantener la continuidad con redes sociales, así como el desconocimiento de requisitos burocráticos.

#### • **Ambiente externo**

#### *Fortalezas:*

Se ve como fortaleza la información y su democratización. El acceso a proyectos en general y la rendición de cuentas que aumentó la confianza, así como la educación en cuanto da más derechos y más información para el ejercicio ciudadano.

#### *Debilidades:*

Falta de concientización, corrupción media que se mantiene, falta de comunicación y difusión desde ciertos sectores, necesidad de agilización de la aprobación de los proyectos. Se remarca la situación de anonimato y discriminación hacia algunos sectores e invisibilidad hacia organizaciones,

## **Temas compartidos**

---

Si bien cada región tiene sus particularidades que vienen marcadas por su propia historia, por el desarrollo institucional, las áreas de trabajo, el acceso a los centros de poder, la interlocución con los actores gubernamentales, el acceso al financiamiento, entre otras causales, a través de las consultas regionales se pueden identificar algunas cuestiones compartidas entre las regiones.

1. La dedicación y el compromiso social de las personas que participan activamente en organizaciones y grupos es destacado, así como también la diversidad de organizaciones en las que se participa. En contrapartida se plantea como debilidad que “siempre son las mismas personas las que participan”, lo que hace que los esfuerzos se debiliten y la eficiencia de las acciones se ponga en juego. La promoción y educación para la participación, así como la regulación de algunos aspectos, como por ejemplo del voluntariado, a través de la aprobación de una ley al respecto surgen como líneas de trabajo a seguir.
2. Los altos niveles de formalización de las organizaciones son destacados en todas las regiones como una fortaleza, aunque se señala que los trámites para la gestión de la personería jurídica son dificultosos y llevan demasiado tiempo.
3. El trabajo en red, que ha tenido un crecimiento importante en los últimos años, permite a las organizaciones tener un intercambio más fluido y potenciar el impacto de sus acciones, pero se hace necesario realizar una evaluación de estas redes con el objetivo de establecer si son efectivas y “reales” o son simples estructuras carentes de contenido.
4. En todas las regiones emerge como debilidad la comunicación interna y externa, y la falta de capacidades institucionales para el desarrollo de una buena comunicación. Se destaca que la comunicación con los medios locales es fluida y cuentan con un buen interlocutor, a diferencia de los que sucede con los medios de comunicación nacionales.
5. La falta de recursos tecnológicos, que se vincula directamente a los recursos financieros escasos, y también la falta de recursos humanos capacitados para trabajar en este tipo de organizaciones son dos aspectos compartidos en las regiones. Surge como necesidad imperante la capacitación específica de los cuadros medios y directivos de las OSC.
6. En algunas de las regiones se vislumbra una tensión entre las organizaciones de la capital y las del interior, que se sienten relegadas a un segundo plano en la adjudicación de los financiamientos, así como en el saber que han acumulado en su territorio.
7. La democracia interna de las organizaciones aparece como un valor aunque no existe un consenso al respecto, ya que difieren las opiniones entre las distintas organizaciones. Esto aparece muy ligado a los formatos institucionales (asociación, cooperativa, comisión) y lo que éstos exigen o implican. Como debilidades se mencionan las dificultades de comunicación entre la dirigencia y los socios, la existencia de personalismos y ansias de poder dentro de las organizaciones y la falta de espacios de incidencia en la toma de decisiones interna.
8. Se reconoce la necesidad de profundizar en la transparencia y la rendición de cuentas de cuentas de las organizaciones es un elemento compartido en todas las regiones.
9. La incorporación de prácticas ambientales a la gestión institucional es inexistente, lo que indica la baja conciencia que existe en la sociedad en conjunto sobre los temas

ambientales. La promoción y sensibilización en este tema debería ser una línea de acción a seguir.

10. En cuanto al impacto social y político de las organizaciones existe se comparte que se han logrado avances y que existe un reconocimiento social de importancia sobre las OSC en la sociedad, pero que todavía desequilibrios de los impactos logrados según las áreas de trabajo. Se menciona por ejemplo un avance importante en lo que respecta a la sensibilización de los derechos de los ciudadanos. Pero se hace hincapié en algunos factores internos y externos que conspiran contra un mayor impacto: la baja visibilidad de las acciones de las OSC, la fragmentación, la falta de espacios de formación y capacitación para sus cuadros, las dificultades de comunicación y el centralismo de Montevideo.
11. Se remarca la buena receptividad que se encuentra a nivel del Estado, para dialogar y trabajar con las OSC, en lo que se menciona específicamente el caso del MIDES. Un porcentaje alto considera que existe una gran receptividad a las propuestas planteadas desde el sector social.

## Anexo 1

| NOMBRE                 | INSTITUCIÓN  | DEPARTAMENTO |
|------------------------|--|--------------|
| Ardohoiy Maira         | Protectores del planeta  | Artigas      |
| Eguillor Juan José     | Protectores del planeta  | Artigas      |
| Eguillor José Miguel   | CIEDUR   | Artigas      |
| Gómez Eduardo          | Protectores del planeta  | Artigas      |
| Ana Estéves            | Movimiento Latinoamericano y del Caribe-<br>Mujeres Positivas    | Artigas      |
| Blanca Monzón          | Barrio Cerro Ejido   | Artigas      |
| Bruno Bitancor Ribeiro | Comisión de Jóvenes Barrio Cerro Ejido                           | Artigas      |
| María Daniela Silva    | ADESAR   | Artigas      |
| Carina de los Santos   | Policlínica Barrio sur   | Artigas      |
| Cintia Ribeiro         | Grupo de los 9   | Artigas      |
| Erik Dos Santos        | Mundo Afro Artigas   | Artigas      |
| Eriosbaldo Núñez       | Proyecto Andresito   | Artigas      |
| Gisel Martínez         | ATRU (Asociación Trans Uruguay)                                  | Artigas      |
| Gloria Da Silva        | Comisión de la Escuela 21  | Artigas      |
| Héctor G. Riveiro      | Comisión de Jóvenes Cerro Ejido                                  | Artigas      |
| Juan Obiedo            | Red de Radios Comunitarias del Uruguay                           | Artigas      |
| Jorge Adan Britos      | Club de Fútbol Infantil Pintadito                                | Artigas      |
| María Beluchi          | Grupo de los 9   | Artigas      |
| Marisol Alves Serra    | Movimiento Latinoamericano y del Caribe de<br>Mujeres Positivas. | Artigas      |
| Myriam Vazconsellos    | Comisión Barrio Sur  | Artigas      |
| Mari Elisabeth Souza   | Club de Fútbol Infantil Pintadito                                | Artigas      |
| Marcio de Souza        | Grupo esperanza y vida   | Artigas      |
| Luis Sarachu           | Cooperativa COTURA (Transporte)                                  | Artigas      |
| Lía López              | Mundo Afro Artigas   | Artigas      |
| Paola Estévez          | Grupo esperanza y vida   | Artigas      |
| Silvia Paz             | Proyecto Andresito Grupo San Miguel                              | Artigas      |
| Taina Rodríguez        | ATRU (Asociación trans uruguaya)                                 | Artigas      |
| Yolanda Errecaldi      | Comisión de vecinos Barrio Flores                                | Artigas      |
| Leticia Ribeiro        | Grupo los 9  | Artigas      |
| Lucy López             | Comisión de vecinos Barrio Flores                                | Artigas      |
| Ana Estéves            | Movimiento Latinoamericano y del Caribe-<br>Mujeres Positivas    | Artigas      |
| Blanca Monzón          | Barrio Cerro Ejido   | Artigas      |
| Bruno Bitancor Ribeiro | Comisión de Jóvenes Barrio Cerro Ejido                           | Artigas      |
| María Daniela Silva    | ADESAR   | Artigas      |
| Carina de los Santos   | Policlínica Barrio sur   | Artigas      |
| Cintia Ribeiro         | Grupo de los 9   | Artigas      |
| Erik Dos Santos        | Mundo Afro Artigas   | Artigas      |
| Eriosbaldo Núñez       | Proyecto Andresito   | Artigas      |
| Gisel Martínez         | ATRU (Asociación Trans Uruguay)                                  | Artigas      |
| Gloria Da Silva        | Comisión de la Escuela 21  | Artigas      |
| Héctor G. Riveiro      | Comisión de Jóvenes Cerro Ejido                                  | Artigas      |
| Juan Obiedo            | Red de Radios Comunitarias del Uruguay                           | Artigas      |

|                       |   |             |
|-----------------------|---|-------------|
| Jorge Adan Britos     | Club de Fútbol Infantil Pintadito                             | Artigas     |
| María Beluchi         | Grupo de los 9  | Artigas     |
| Marisol Alves Serra   | Movimiento Latinoamericano y del Caribe de Mujeres Positivas. | Artigas     |
| Myriam Vazconsellos   | Comisión Barrio Sur   | Artigas     |
| Mari Elisabeth Souza  | Club de Fútbol Infantil Pintadito                             | Artigas     |
| Marcio de Souza       | Grupo esperanza y vida  | Artigas     |
| Luis Sarachu          | Cooperativa COTURA (Transporte)                               | Artigas     |
| Lía López             | Mundo Afro Artigas  | Artigas     |
| Paola Estévez         | Grupo esperanza y vida  | Artigas     |
| Silvia Paz            | Proyecto Andresito Grupo San Miguel                           | Artigas     |
| Taina Rodríguez       | ATRU (Asociación trans uruguaya)                              | Artigas     |
| Yolanda Errecaldi     | Comisión de vecinos Barrio Flores                             | Artigas     |
| Leticia Ribeiro       | Grupo los 9   | Artigas     |
| Lucy López            | Comisión de vecinos Barrio Flores                             | Artigas     |
| Evelyn G Pereira      | Comisión de Jóvenes Cerro Ejido                               | Artigas     |
| Ercilia Melo          | Consejo Social - ACRIDA                                       | Artigas     |
| Sanabria Luis         | Uruguay Trabaja   | Artigas     |
| Colombo Karina        | Uruguay Trabaja   | Artigas     |
| Kusminsky Cristina    | Pret a Porter Alfareras                                       | Artigas     |
| Ana Ma. Duarte        | Raíces de Barros Blancos                                      | Canelones   |
| Mirtha Correa         | Centro educación popular                                      | Canelones   |
| Patricia Daleiro      | Raíces de Barros Blancos                                      | Canelones   |
| Silvia María Techera  | Asociación de la Prensa Uruguaya                              | Cerro Largo |
| Silvia Gularte        | Plenario Departamental de Cerro Largo /Barro Sonora           | Cerro Largo |
| Neiva Siria Tiscornia | SUTD - Sindicato Único Trabajadoras Domésticas                | Cerro Largo |
| Overy Barreto         | Rotary Club Río Branco. Consejo Social Río Branco             | Cerro Largo |
| Nulquía Omar Suárez   | SOCAT RÍO Branco  | Cerro Largo |
| Matías Decker         | AMARC   | Cerro Largo |
| Maria Cristina Zapata | Grupo Mader (Rotary Club) Río Branco                          | Cerro Largo |
| María Luz Rodrigo     | Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas Melo               | Cerro Largo |
| Julio Díaz            | Cruz Roja y Grupo Gaviota . Melo                              | Cerro Largo |
| José Garrido          |   | Cerro Largo |
| Francisca Silva       | Juntos Podemos Melo   | Cerro Largo |
| Carina Suárez         | Cruz Roja   | Cerro Largo |
| Cristina Motta        | Movimiento Usuarios de la Salud                               | Cerro Largo |
| Alicia Torres         | AMARC   | Cerro Largo |
| Diego Dotti           | Demaval   | Colonia     |
| Liliana Gilles        | Demaval   | Colonia     |
| Miguel Piñeyro        | Red ong ambientalistas del Uruguay                            | Colonia     |
| Ariel Fernández       | Aldeas infantiles   | Florida     |
| Rosana de los Santos  | Aldeas infantiles   | Florida     |
| Helena Gimenez        | Emaus   | Maldonado   |
| Marita Nieto          | Movimiento de mujeres   | Maldonado   |
| Agustín Fernández     | Social Watch  | Montevideo  |
| Cynthia Pérez         | Un techo para mi país   | Montevideo  |
| Teresa Supervielle    | Fundación Chamangá  | Montevideo  |
| Ma. Noel Gonzalez     | Luna Nueva  | Montevideo  |
| Dora Shlafok          | Voluntarios en Red - Comunidad Israelita                      | Montevideo  |
| Graciela Dede         | Proyecto J UNAONU   | Montevideo  |

|                        |   |            |
|------------------------|---|------------|
| Bettoni Analía         | ANONG   | Montevideo |
| Borgia Fernando        | ALAMES- PIDDHH  | Montevideo |
| Mazuncalde Susana      | CNS MUJERES   | Montevideo |
| Pérez Lucía            | Instituto Comunicación y Desarrollo                       | Montevideo |
| Salas Bettina          | Comité de Derechos del Niño                               | Montevideo |
| Villagra Verónica      | Mundo Afro  | Montevideo |
| Lemos Lucía            | Movimiento de usuarios                                    | Paysandú   |
| Almeida Carmen         | Cooperativa Esperanzas                                    | Paysandú   |
| Alvarez Claudia        | Cooperativa Social Cortalín                               | Paysandú   |
| Cardozo Renée          | Mundo Afro  | Paysandú   |
| Contellano Estela      | Cooperativa Corazones Unidos                              | Paysandú   |
| Cravea Edys            | APRODIME  | Paysandú   |
| Cucharro Alejandra     | Cooperativa Esperanza                                     | Paysandú   |
| Curti Rosa             | Cooperativa trabajo con esperanza                         | Paysandú   |
| Davila Ana             | Cooperativa Social Cortalín                               | Paysandú   |
| Delgado Camen          | COVISAN II  | Paysandú   |
| Domenech Jenny         | Cooperativa Social  | Paysandú   |
| Estela Santillano      | Cooperativa Corazones Unidos                              | Paysandú   |
| Ferreira Souza Julia   | Educación Solidaria                                       | Paysandú   |
| Fros Gladys            | FUSAME  | Paysandú   |
| Gadea María del Carmen | Plataforma DDHH   | Paysandú   |
| García González Susana | COOPERDI- Cooperativa de Personas Diferentes              | Paysandú   |
| Heimen Milka           | Economía Solidaria  | Paysandú   |
| Langoni Virginia       | Aldeas Infantiles Sos. Fortalecimiento Familiar.          | Paysandú   |
| López Emilio           | Asociación Cristiana de Jóvenes                           | Paysandú   |
| López María            | Usuarios (Movuspay)                                       | Paysandú   |
| López Melba            | Cooperativa COTRAGE                                       | Paysandú   |
| Medina Martha          | Usuarios (Movuspay)                                       | Paysandú   |
| Medina Martha          | Movimiento de usuarios                                    | Paysandú   |
| Méndez María Celeste   | Cooperativa Social Corazones Unidos                       | Paysandú   |
| Pagano Irma            | Corazones Unidos  | Paysandú   |
| Pizzorno Betina        | COOPERDI  | Paysandú   |
| Porley Alfonsina       | Educación Solidaria                                       | Paysandú   |
| Quintana Estela        | Cooperativa trabajo con esperanza                         | Paysandú   |
| Quinteros Poggio María | Aldeas Infantiles. Fortalecimiento Familiar<br>Paysandú   | Paysandú   |
| Ravera Ximena          | Educación Solidaria                                       | Paysandú   |
| Techera Graciela       | Cooperativa Comyl   | Paysandú   |
| Vanzini Francisco      | Cruz Roja Quebracho                                       | Paysandú   |
| Vázquez Anibal         | Iglesia Adonay  | Paysandú   |
| Gómez Andreina Belén   | Quebracho Estudia- Mesa Zonal Quebracho                   | Paysandú   |
| Larrosa Noelia         | Mesa Zonal Quebracho- Quebracho Estudia                   | Paysandú   |
| Riero Luisa            | Mesa Zonal Quebracho/ Consejo Económico y Social Paysandú | Paysandú   |
| Rodríguez Yanet        | CPH-Quebracho. Mesa Zonal                                 | Paysandú   |
| Bianchi Elena          | Cooperativa COTRAGE                                       | Paysandú   |
| Martínez Virginia      | Comisión vecinal barrio Ceibal                            | Paysandú   |
| Biardo Melissa         | Gurises en movimiento                                     | Río Negro  |
| Cano de Arbiza Aída    |   | Río Negro  |
| Coronel Ruben          | Rotary Club Fray Bentos                                   | Río Negro  |

|                           |   |           |
|---------------------------|---|-----------|
| Farías Verónica           | Comisión Pro Mujer Barrio Laureles  | Río Negro |
| Figún Martínez Bruno      | Club del Niño Rueda de Colores y Red la Puerta  | Río Negro |
| Panizza Ana Daniela       | Comisión Pro Mujer Barrio Laureles  | Río Negro |
| Ríos Patricia             | Gurises en movimiento   | Río Negro |
| Vila Lourdes              | Rotary Club Fray Bentos   | Río Negro |
| Villegas Teresita         | Comisión Pro Mujer Barrio Laureles  | Río Negro |
| De león Elsa              | Red ONGs Ambientalistas- Grupo Ecológico de Young   | Río Negro |
| Antonio Antúnez           | Mundo Afro Rivera   | Rivera    |
| Alba Parreño              | Mundo Afro Rivera   | Rivera    |
| Carlos Da Silva           | Mundo Afro  | Rivera    |
| Fernando Riveiro          | Comunidad Cuaro   | Rivera    |
| Gerardo Hernández         | Canal 12 - Radio Uruguay  | Rivera    |
| Giana Carolina Muníz      | Mundo Afro  | Rivera    |
| Karen Da Silva            | Mundo Afro  | Rivera    |
| Lorena Tatiana Tamara     | Mundo Afro  | Rivera    |
| Antonio Antúnez           | Mundo Afro Rivera   | Rivera    |
| Alba Parreño              | Mundo Afro Rivera   | Rivera    |
| Carlos Da Silva           | Mundo Afro  | Rivera    |
| Fernando Riveiro          | Comunidad Cuaro   | Rivera    |
| Gerardo Hernández         | Canal 12 - Radio Uruguay  | Rivera    |
| Giana Carolina Muníz      | Mundo Afro  | Rivera    |
| Karen Da Silva            | Mundo Afro  | Rivera    |
| Lorena Tatiana Tamara     | Mundo Afro  | Rivera    |
| Miriam Vaqueiro Olivera   | Comunidad Cuaro   | Rivera    |
| Macarena Pereira          | Consejo de Democratización Informática y Radio Comunitaria Masoller                           | Rivera    |
| Miguel Aguirre            | Mundo Afro  | Rivera    |
| María del Carmen González | Mundo Afro  | Rivera    |
| María González            | Mundo Afro  | Rivera    |
| Neber Lisboa              | Mi zoológico  | Rivera    |
| Osmar Presa               | Grupo Descubrir - Red DPV VS de la frontera   | Rivera    |
| Rita Sanguinetti          | Junta Departamental   | Rivera    |
| Sirley Lima Olivera       | Mundo Afro  | Rivera    |
| Zianela Camaro            | Radio Comunitaria Masoller  | Rivera    |
| Adrian Piñeiro Otero      | Oficina de la mujer y familia de la Intendencia de Rivera (Área Discapacidad). 91.5 y 99.1 FM | Rivera    |
| Dinorah Bruney            | Patronato del Encarcelado y Liberado  | Rivera    |
| Esther Virriel            | Mansión Universal   | Rivera    |
| Jesús Bernardo Álvez      | Centro Abierto  | Rivera    |
| Adrian Piñeiro Otero      | Oficina de la mujer y familia de la Intendencia de Rivera (Área Discapacidad). 91.5 y 99.1 FM | Rivera    |
| Dinorah Bruney            | Patronato del Encarcelado y Liberado  | Rivera    |
| Esther Virriel            | Mansión Universal   | Rivera    |
| Jesús Bernardo Álvez      | Centro Abierto  | Rivera    |
| Alvaro García             | Alternativa Chuy  | Rocha     |
| Homero Piriz              | Club 3ª edad La Aguada  | Rocha     |
| Reina Fernández           | Batucada los piratas  | Rocha     |
| Victoria Fernández        | Batucada los piratas  | Rocha     |
| Acosta Graciela           | CAIF Mi refugio/ Uruguay Integra  | Salto     |
| Arambarri Ana             | IPRU  | Salto     |

|                         |  |            |
|-------------------------|--|------------|
|                         | Sunca- Pit Cnt   | Salto      |
| Arruda Hebert           |  |            |
| Ausán Carla             | Asociación Cristiana de Jóvenes  | Salto      |
| Bella Laura             | Aldeas Infantiles Sos Salto  | Salto      |
| Berroa Andreina         | Aldeas Infantiles  | Salto      |
| Bidart Santiago         | Comisión Vecinal Barrio Norte  | Salto      |
| Blanco Selva            | O.S.S.Este   | Salto      |
| Borghí Nancy            | Centro Comunitario Don Calabra   | Salto      |
| Camargo Teresita        | IPRU   | Salto      |
| Campos Maurilia         | Aldeas Infantiles  | Salto      |
| Cocco Silvana           | Grupo ALAMES   | Salto      |
| Coelho Teresita         | Movimiento nacional de usuarios/ PATULE /<br>Comisión de Apoyo Seccional 3era. | Salto      |
| Cruz Mafalda            | As. Uruguaya de Alzheimer y Similares  | Salto      |
| De los Santos Ana María | AUDAS  | Salto      |
| Eboli Enzo              | Intendencia de Salto   | Salto      |
| Farias Marianela        | Aldeas Infantiles SOS/ Centro comunitario zona<br>Este                         | Salto      |
| Ferreira Juan           | Consejo Social de Salto  | Salto      |
| García Gloria Tersita   | Grupo XXI  | Salto      |
| Goncalves Joan Manuel   | Comisión Barrio Burton   | Salto      |
| Gonzáles Nilza Susana   | Mundo Afro/ ALAMES/ CIEDUR   | Salto      |
| Graciela García         | Un salto para todos/ IDES  | Salto      |
| Gularte Alexis          | CIEDUR / ALAMES  | Salto      |
| Gularte Silivia         | ALAMES   | Salto      |
| Molina Facundo          | ALAMES   | Salto      |
| Molla María Cristina    | Consejo Social de Salto  | Salto      |
| Mora Nicolás            | CIEDUR   | Salto      |
| Moreira Milton          | Aldeas Infantiles Sos Salto  | Salto      |
| Muñoz Hildebrando       | Consejo Social de Salto  | Salto      |
| Pisacco Carlota         | Mesa Coordinadora Ceibal- Salto  | Salto      |
| Prado Enrique           | AUDAS -Comisión del barrio dos naciones  | Salto      |
| Remigio Jorge           | Aldeas Infantiles SOS  | Salto      |
| Rodríguez Nieto Myrna   | MIDES - Consejo Social Salto   | Salto      |
| Soler Enrique           | IPRU   | Salto      |
| Soto Jorge              | CIEDUR   | Salto      |
| Suárez Ernestina        | Asociación de Maestros José P. Varela  | Salto      |
| Techeira Sosa Osvaldo   | Comisión vecinal barrio Burton   | Salto      |
| Torrens Pablo           | Sunca- Pit Cnt   | Salto      |
| Vlaeminck Ana           | ALAMES -Arrimate espacio joven   | Salto      |
| Baldassari Graciela     | Sociedad de Fomento Rural Villa Constitución                                   | Salto      |
| Pisacco Carlos          | Sociedad de Fomento Rural Villa Constitución                                   | Salto      |
| Guyot Elise             | Oficina Familia y Mujer  | Salto      |
| Ana Bionda              | Movimiento usuarios salud pública y privada                                    | Soriano    |
| Ana Sosa                | PRISMA San Gregorio  | Tacuarembó |
| Claudio Abdo            | Grupo Luciérnaga Ansina  | Tacuarembó |
| Eber Ney Gari           | PRISMA San Gregorio  | Tacuarembó |
| Gil Olivera             | Sociedad Civil Abriendo la Calle   | Tacuarembó |

|                              |  |            |
|------------------------------|--|------------|
| Jorge Ismael García          | Misión ABBA EMANUEL                      | Tacuarembó |
| Judith Pereira               | ADISTAM -(Asoc. Discapacitados Tambores) | Tacuarembó |
| María Virginia Núñez         | ADISTAM -(Asoc. Discapacitados Tambores) | Tacuarembó |
| Mariel Olivera Balbis        | ONG Luciérnaga Villa Ansina              | Tacuarembó |
| Maria del Huerto Quevedo     | Comunidad Charrúa Atala                  | Tacuarembó |
| Nibia Dávila                 | Grupo Raíces                             | Tacuarembó |
| Nedy Davila                  | Grupo Raíces                             | Tacuarembó |
| Pablo Soria                  | Misión ABRA EMANUEL                      | Tacuarembó |
| Susana Serrano Payos         | Comisión de Mujeres Villa Ansina         | Tacuarembó |
| Victoria Jiménez de Aréchaga | Comisión CNS Villa Ansina                | Tacuarembó |
| Yamandú Gutiérrez            | Comunidad Charrúa Atala                  | Tacuarembó |

## ANEXO 9. RELATORÍA TALLER NACIONAL



# Índice CIVICUS de la Sociedad Civil

**Taller Nacional  
29 de octubre de 2009  
Montevideo**

## RELATORÍA

Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD)  
[www.lasociedadcivil.org](http://www.lasociedadcivil.org)

## **Presentación**

---

El Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) está implementando en Uruguay el Índice CIVICUS de Sociedad Civil (ISC), proyecto de investigación-acción que se propone evaluar el estado de la sociedad civil en un sentido amplio. El ISC es coordinado a nivel internacional por CIVICUS: Alianza Mundial para la Participación Ciudadana y en Uruguay se lleva adelante como uno de los componentes del Proyecto J “Fortalecimiento de la sociedad civil organizada en Uruguay”, proyecto conjunto entre el Gobierno y las Naciones Unidas que se realiza en el marco del programa piloto UNAONU “Unidos en la acción”.

La investigación del ISC comprende una amplia variedad de métodos, entre los que se cuentan la realización de encuestas de opinión pública, a organizaciones y a informantes calificados, estudios caso en cada una de las dimensiones de análisis (Nivel de organización, Compromiso cívico, Percepción de impacto, Práctica de valores y Ambiente externo), consultas presenciales regionales y un Taller Nacional final de presentación, validación de resultados y definición de estrategias de acción.

El Taller Nacional es una instancia que procura reunir a un amplio rango de actores de la sociedad civil y aliados, de instituciones del gobierno, de organismos internacionales, donantes, academia y medios con el afán de crear un entendimiento común del estado actual de la sociedad civil y una agenda común de iniciativas para su fortalecimiento.

## **El Taller Nacional**

---

El Taller Nacional del ISC en Uruguay, tuvo lugar el día jueves 29 de octubre de 2009 en Montevideo. Participaron 60 representantes de organizaciones de la sociedad civil de todo el país, de organismos gubernamentales, de la academia, de organismos internacionales y donantes. Estuvieron presentes en la actividad delegados de 12 departamentos: Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Maldonado, Montevideo, Río Negro, Rivera, Rocha, Salto, San José y Soriano. (Listado de participantes en el Anexo 1).



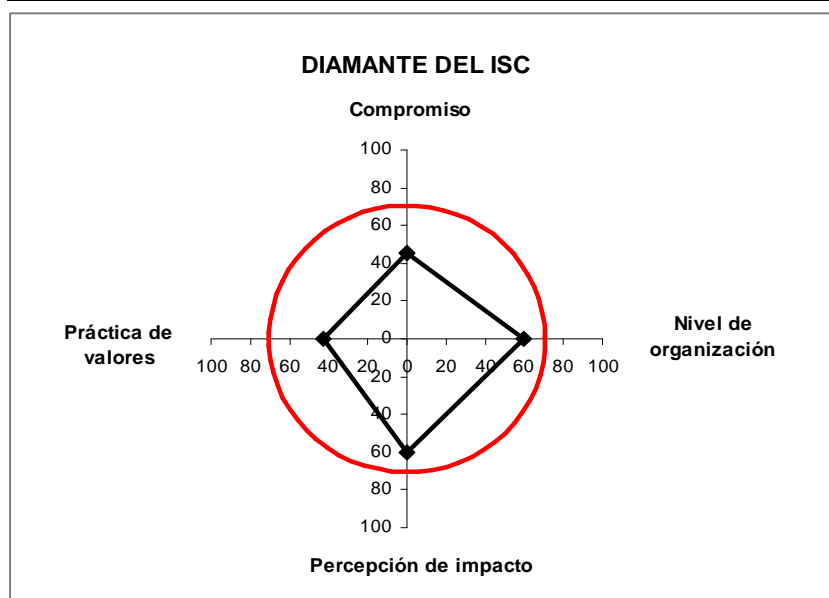
En el taller participó todo el Equipo Nacional del ISC, representantes del Comité Asesor, la Coordinadora del Proyecto J y como invitado especial Vicente García-Delgado, Representante de CIVICUS ante Naciones Unidas, quien desde su calidad de observador pudo realizar una interesante reflexión sobre esta instancia. (Nota disponible en Anexo 2).

El Taller de un día de duración, se estructuró en dos partes. La primera con una presentación general del ISC, sus principales hallazgos y análisis del diamante resultante y la segunda

dedicada específicamente al trabajo en torno a la identificación de debilidades y fortalezas, de acciones e iniciativas. En el programa se puso especial énfasis en dejar amplio espacio para la reflexión y aportes por parte de los participantes. (Agenda en Anexo 3).

Se conformaron cinco grupos, uno por cada dimensión, que bajo la coordinación de un integrante del ENI, pudieron discutir los hallazgos, definir estrategias y hacer propuestas de acciones identificando posibles aliados para cada una de ellas. Las propuestas elaboradas por los grupos fueron luego presentadas en plenaria.

### Percepción general de los hallazgos del ISC



En términos generales los participantes del taller coincidieron con los resultados del ISC, con su representación gráfica (el Diamante de la Sociedad Civil), pero la discusión amplia que se propició entre los participantes, permitió profundizar y polemizar en torno a ciertos temas. Los asuntos centrales identificados fueron:

#### La relación sociedad civil

– **Estado.** Emerge aquí el tema de la lógica de los contratos de la sociedad civil con el Estado, donde se plantea que todavía no está laudado cuál es el rol de la sociedad civil en tanto ejecutor de políticas públicas. Se critica la visión predominante de la sociedad civil como mero ejecutor de políticas sociales.

**Tensión Montevideo-interior.** Se considera que muchas veces las políticas vienen “encajonadas” en proyectos desde la capital y no conciben con las realidades en los distintos departamentos del interior.

**Financiamiento de las OSC.** En torno a este tema se plantean las altas cargas impositivas a las que deben hacer frente las organizaciones son muy altas, la falta de acceso a la información sobre fuentes de financiamiento y la necesidad de que el Estado haga una transferencia de dinero a las organizaciones que están trabajando localmente en la comunidad sin recursos. En la mayoría de los casos se entiende que el dinero se adjudica para desarrollar acciones o servicios, pero que no se destinan fondos para el pago de las personas que están trabajando detrás de ello o para infraestructura institucional.

**Transversalización de temas.** Necesidad de sensibilizar y transversalizar en los proyectos temas que tienen todavía muy baja presencia: los étnico-raciales, la discapacidad y el medio ambiente. Se remarca en este punto la lejanía de la sociedad civil de la academia y la falta de valorización del potencial que tiene la sociedad civil y que sus conocimientos adquiridos.

**Fortalecimiento de las redes.** Las redes es otro aspecto del desarrollo institucional de la sociedad en el que se hace hincapié, en tanto es una forma de mejorar el relacionamiento con el Estado ya que una organización aislada tiene menos fuerza como interlocutor.

**Tensiones entre los técnicos y los prácticos.** Se plantea cierta confrontación entre los técnicos y los prácticos a la interna de las organizaciones. Hay recelos sobre los campos de acción de ambos. Se trabajó en torno a la necesidad de no generar confrontación, sino que ambos son necesarios para que una organización sea sustentable “los técnicos al lado de los prácticos”.

A continuación se presenta para cada dimensión un esquema de los principales hallazgos presentados por el ISC y un resumen de la discusión así como de las propuestas de acción a las que se llegó en cada grupo.

## COMPROMISO CÍVICO

### *Participación de las personas en las organizaciones y a título personal. Puntaje: 45,7*

- participación social mayor que la participación política (en cuanto a la membresía en organizaciones y voluntariado).
- activismo político individual bajo
- voluntariado ha crecido en los últimos años (20%)
- la familia y los lazos de amistad inciden en la participación y el voluntariado
- las mujeres y los jóvenes son la mayoría del voluntariado
- el desconocimiento y la falta de tiempo son causas de la no participación
- debilidad: “siempre son las mismas personas las que participan” lo que hace que los esfuerzos se debiliten y juegue en contra de la eficiencia
- se hace necesario promover y educar para la participación
- necesaria regulación del voluntariado

Cuadro 1. Principales hallazgos del ISC en la dimensión Compromiso Cívico

En esta dimensión el grupo propuso centralmente la realización de acciones para promover la participación.

Como acción concreta, se plantea generar experiencias parecidas a la “Parceiros Voluntarios” de Porto Alegre en cada departamento del país. Parceiros Voluntarios son espacios gestionados por organizaciones de la sociedad civil que realizan un relevamiento respecto de las necesidades de voluntariado de las organizaciones de la zona y en función de ello realizan una “bolsa de demanda” de voluntarios para aquellas personas que quieran participar en alguna actividad de la sociedad civil. A su vez se les brinda una capacitación básica a los voluntarios, respecto al compromiso cívico, cuidados a la hora de hacer voluntariado, etc. Ligado a esto habría que generar algún mecanismo de recompensa, reconocimiento como gancho para que los jóvenes comiencen a hacer voluntariado y generar acciones de incidencia para aumentar la cantidad de personas que quieran participar. Delinear estrategias de comunicación y de difusión de las instituciones, las actividades que realizan, sus resultados y líneas de acción, para atraer nuevos voluntarios.



Otra propuesta fue incluir la temática de la participación social y el compromiso cívico en la currícula de los docentes –a todo nivel- y de los profesionales en general.

Algunas reflexiones más generales giraron en torno a que sería interesante que las OSC debatieran que tipo de participación es la que quieren promover (participación vs. filantropía, o asistencialismo, etc.)

Hubo acuerdo en que debe promoverse y construirse un respeto al territorio y sus recursos, esto a través del fortalecimiento de redes interinstitucionales generando confianza –y lealtad- entre las instituciones. Promover la asociación entre las organizaciones en general y las que tienen perfiles similares o fortalezas complementarias. Establecer reglas de juego claras en los espacios de competencia y en las alianzas. Empoderar lo local, generar acuerdos entre instituciones con conocimiento del terreno y entidades con fortalezas institucionales; negociación; alianzas financieras y laborales.

## **NIVEL DE ORGANIZACIÓN**

### **Infraestructura de la sociedad civil y capacidad de acción colectiva. Puntaje: 59,6**

- alto nivel de formalización de las OSC
- comunicación entre pares es una práctica corriente (85%)
- el 71% participa en redes
- baja sustentabilidad de los recursos humanos
- la formalización de la redes tiene relación con su madurez y su estrategia
- crisis de participación también a la interna de las redes
- valor de formar parte de una red: reconocimiento de las OSC como actores, incidencia en políticas públicas, y el fortalecimiento de las propias organizaciones
- crecimiento de las redes en los últimos años, pero hace falta una evaluación sobre su efectividad y si son “reales”
- gran debilidad la comunicación interna y externa, y la falta de capacidades institucionales para ello
- falta de recursos humanos capacitados para trabajar en este tipo de organizaciones (cuadros medios y directivos)
- en algunas de las regiones se vislumbra una tensión entre las
- organizaciones de la capital y las del interior

Cuadro 2. Principales hallazgos del ISC en la dimensión Nivel de organización

En este grupo surgieron tres temas de particular interés: la falta de recursos humanos capacitados; las tensiones entre el interior y Montevideo, en lo referido fundamentalmente a la captación de fondos y a las dificultades de comunicación y de intercambio de información.

Respecto a la falta de recursos humanos se propuso que debía ser subsanada a través de una subvención directa del Estado para proveer a las OSCs de al menos uno o dos cargos (administrativos o técnicos), como contrapartida por sus servicios prestados a la comunidad. Se perfilaron por otra parte dos posibles líneas de trabajo para fortalecer el área del personal, por un lado el diseño por parte de las organizaciones de estrategias para la venta de servicios al Estado (o al sector privado), como forma de obtener fondos para enfrentar los gastos de un staff mínimo; por otra parte la necesidad de recurrir a los organismos (públicos o privados)

que puedan brindar capacitación de forma gratuita mediante acuerdos, como por ejemplo con la UTU (Universidad del Trabajo de Uruguay).

Surge también el tema de la tensión entre el interior y Montevideo y la falta de recursos financieros aparece como una debilidad nuevamente. La dificultad de acceso a fondos de las organizaciones del interior, así como la falta de información sobre las posibles fuentes de financiamiento, dio lugar a un largo debate.

Como respuesta se plantean acciones como la constitución de redes locales o regionales exclusivamente para el intercambio de información, sea sobre voluntariado, fuentes de financiamiento o capacitación. Estas redes podrían armarse en una primera fase entre organizaciones de perfiles similares y geográficamente cercanas, para poco a poco ir replicando y aumentando el círculo.



Otra propuesta fue elaborar una guía de ONGs y organizaciones de la sociedad civil, disponible en forma impresa y Internet, que pudiera ser actualizada en forma periódica, lo que permitiría ampliar los círculos de las redes locales con organizaciones afines de todo el país. La convocatoria a formar parte de este directorio, y para ser lo más amplio posible, podría ser a través de la prensa local y nacional.

Pero dado que la sinergia e intercambio entre organizaciones afines no parece ser suficiente se propone un acceso democrático a fuentes de financiamiento. Se entiende pertinente la elaboración de un índice de donantes, con características similares al directorio de ONGs, impreso y disponible en línea, con una puesta al día regular, así como la edición de un boletín periódico de novedades.

## **PRÁCTICA DE VALORES**

***Describe y analiza los valores practicados por la sociedad civil. Puntaje: 42,9***

- las relaciones laborales es la subdimensión de menor puntuación (procedimientos escritos sobre igualdad de oportunidades, personal sindicalizado, capacitación sobre derechos laborales)
- La percepción de la valores (no violencia, democracia interna, corrupción, tolerancia, promoción de la paz) dentro de la sociedad civil es moderada
- la democracia interna de las organizaciones aparece como un valor, aunque no es una práctica real en todos los casos
- debilidades: dificultades de comunicación entre la dirigencia y los socios, la existencia de personalismos y ansias de poder dentro de las organizaciones y la falta de espacios de incidencia en la toma de decisiones a la interna
- necesidad de profundizar en la transparencia y la rendición de cuentas de cuentas de las organizaciones
- la incorporación de prácticas ambientales a la gestión institucional es inexistente

Cuadro 3. Principales hallazgos del ISC en la dimensión Valores

En primer lugar el grupo acordó que la definición de “valores” que usaba en esta discusión se refiere a los valores universales (básicos), desde las personas en sus acciones, como integrantes de la sociedad civil, y en las formas organizadas de la sociedad civil. Se incluyen, el respeto a los Derechos humanos, la transparencia en las organizaciones, los procesos democráticos, la democracia en las organizaciones y en su gobernanza. La promoción de la resolución pacífica de conflictos y de la no violencia, la actitud solidaria de las personas y la equidad de género en el quehacer institucional.

Por otro lado se analizaron dos dimensiones, una interna a las organizaciones y otra externa en los aspectos de transparencia y rendición de cuentas. En la dimensión interna, se fundamentó la necesidad de ser coherentes con los valores que se pregonan hacia la sociedad, practicándolos internamente, las organizaciones sociales deberían contar con códigos de conducta o de ética, a partir de acuerdos que logren sus integrantes. Esto es una recomendación para una organización individual y para las redes y articulaciones de organizaciones, donde la adhesión y la implementación posterior del código es una tarea colectiva. Se concordó que lo más adecuado para las organizaciones es la autorregulación, en oposición hacia controles verticales desde afuera. La promoción y sensibilización en torno a la autorregulación constituye una recomendación también de este grupo.

La promoción de mecanismos de rendición social de cuentas es por lo tanto coherente con el punto anterior: a partir de acuerdos y estándares, expresados por ejemplo en un código de ética, las organizaciones de forma colectiva (en una red, asociación o articulación, sea permanente o puntual) pueden hacer una rendición social de cuentas. La organización deberá tener la capacidad de identificar las necesidades de los grupos meta y construir las propuestas a partir de las mismas. Lo más conveniente es que la construcción sea en conjunto. Es importante construir indicadores y herramientas que posibiliten la incorporación de la voz de los beneficiarios, de los grupos meta, y ello desde la definición del proyecto, su diseño, implementación y monitoreo y evaluación. Los tres niveles de la rendición de cuentas son importantes: hacia el donante, hacia otras organizaciones (los pares), y hacia el grupo meta (los beneficiarios). La transparencia aumenta la credibilidad.

La medición de impactos de los diferentes programas y proyectos de las organizaciones, a través de la generación de indicadores, es importante para evaluar lo central: el cumplimiento de la misión de la organización.

## PERCEPCIÓN DE IMPACTO

***La medida en que la sociedad civil es activa y exitosa en el desarrollo de algunas funciones especiales. Puntaje: 59,7***

- percepción de impacto es alta, más en lo social que en lo político
- la percepción de impacto externa es más alta que la interna
- la capacidad de respuesta en temas como pobreza y empleo se considera muy alta a la interna y mediana desde lo externo.
- la diferencia entre los niveles de confianza y tolerancia entre miembros y no miembros de la sociedad civil no es significativa
- los temas étnicos, de discapacitados no están presentes en la agenda, medio ambiente y derechos humanos se tratan con mucha disparidad
- en algunos programas se le da un rol accesorio a las OSC, mientras que en otros hay un protagonismo mayor.
- dentro de la sociedad civil persisten desequilibrios de los impactos logrados según las áreas de trabajo
- factores internos y externos que conspiran contra un mayor impacto (baja visibilidad de las acciones, la fragmentación, la falta de espacios de formación y capacitación para sus cuadros, las dificultades de comunicación y el centralismo de Montevideo).

Cuadro 4. Principales hallazgos del ISC en la dimensión Impacto

Con el objetivo de generar un mayor conocimiento dentro de las propias organizaciones del sector, para compartir los problemas y las luchas y también poder articular, se propone la realización de un censo, directorio o relevamiento de las asociaciones civiles que trabajan en las más de 400 localidades del país. Complementariamente se podría contar con un sistema informático integrado, que pueda ser actualizado de forma sencilla. Como aliados para esta actividad se propusieron al MIDES, las intendencias municipales y la academia y las propias organizaciones de la sociedad que ya cuentan con capacidades. Se mencionan por ejemplo el sistema informático de *Amanecer en el campo* o *La sociedad civil en línea*.

Otra de las propuestas fue potenciar el trabajo en red a nivel local. Con este objetivo se propone trabajar con los medios de comunicación para lograr espacios para la sociedad civil, donde se presente quiénes son y que están haciendo y así poder hacer más visible el accionar de la SC y además de plantear lo que se hace y también lo que falta por hacer. Para este mismo objetivo se plantea también la promoción de multiplicadores, a través de pasantías o intercambios didácticos entre experiencias diversas, procurando la integración e intercambio entre las diversas realidades prácticas, etc. Promover el diálogo con la universidad, las empresas y los medios de comunicación en la búsqueda de espacios de interacción y de aprendizaje mutuo, también surge como un camino a seguir.

Se agregó además que según una ley recientemente promulgada, se ha aprobado la creación de 10 canales digitales, 2 de los cuales tendrán que tener fines sociales. Se propone hacer un estudio de viabilidad sobre la posibilidad de poder contar con un canal donde la sociedad pueda expresarse. Se propone específicamente que se podría enmarcarse dentro del Proyecto J “Fortalecimiento de las capacidades institucionales. La comunicación pública de las acciones de las OSC generará mayor legitimidad y confianza y expone a las OSC a un necesario control social.

Otra de las acciones propuestas fue promover la creación de fondos concursables que tengan como requisito la participación conjunta de varias organizaciones que formen parte o no de

una red, con el objetivo de generar un fortalecimiento mutuo y una mayor articulación. Esto podría incluirse también como condición en los llamados a proyectos gubernamentales y de las agencias.

## AMBIENTE EXTERNO

### *Evaluación del contexto en el cual la sociedad civil actúa. Puntaje: 72,8*

- contexto socio-político altamente propicio
- más del 80% no ha enfrentado restricciones de parte del gobierno
- el 50% considera que la legislación es totalmente o moderadamente habilitante
- Ámbitos de participación:

#### **Aspectos positivos**

Apertura de ámbitos de diálogo

Atisbos de redefinición de “lo público”

Oportunidad de acceso a la información

Fortalecimiento institucional de las organizaciones involucradas

Incremento de la transparencia en la ejecución de políticas públicas

#### **Visiones críticas**

Continuidad de la mirada estado-céntrica y partidocrática

Asimetrías marcadas en el manejo y acceso a la información Desconocimiento de realidades locales

Déficit de capacidades en varios actores no gubernamentales que compromete su capacidad de incidencia efectiva.

Cuadro 5. Principales hallazgos del ISC en la dimensión Ambiente externo

El grupo consideró que el gobierno en ejercicio ha propiciado una serie de reformas de políticas públicas que han impactado positivamente para la generación de movimientos sociales. Al respecto se puso como ejemplo la reforma de salud como un ámbito que posibilita la acción ciudadana en el monitoreo de la política pero, en contrapartida, permite una acción acotada. La participación está circunscripta exclusivamente a lo estipulado por la contraparte estatal, se opina pero no se incorporan las propuestas de las OSC a la hora de reformular la intervención pública.

Se establece que en esta administración se han generado espacios de habilitación de la participación pero no se ha avanzado hacia otros planos de la política, no se ha evolucionado para propiciar participación ciudadana en las distintas etapas de las políticas. Se señaló que existen diferencias entre las arenas de políticas. Hay señales pero los cambios traen crisis, generan necesarios reacomodos de las OSC para adaptarse a los distintos contextos, siempre en una tónica general de aumento de los canales de participación.

En lo que se refiere a la transmisión de conocimiento (que incide en el contexto sociocultural) hasta ahora la sociedad estaba acostumbrada a la educación desde un punto de vista vertical, sin contactos entre sectores del conocimiento o del saber y se manifestó que eso ha comenzado a cambiar, que se está cada vez más en una etapa de horizontalidad, de generación de conocimiento desde esa horizontalidad. Otro de los asistentes manifestó que con eso no bastaba, que es necesario generar una verticalidad de nuevo tipo, es necesario que las OSC instalen temas en la agenda, deben poder incidir más en la agenda.

Para lograr ese objetivo de mayor incidencia en la agenda de temas sociales no es sólo necesario trabajar con los medios de comunicación, sino que hay que poder sistematizar la información de lo que hacen las OSC para poder incidir.

En línea con lo anterior se expresó que hay que poder construir, en conjunto, herramientas de comunicación. Se debería poder abordar problemáticas complejas desde la unión entre organizaciones de distinto tipo para lograr, lo que generaría mayor adhesión ciudadana.

Esa adhesión ciudadana se debe sustentar en el trabajo de las redes de OSC. Es clave buscar reconstruir una cultura de la red, generar una cultura de ir anexándose entre sí. De esa manera se podrá romper, o disminuir el impacto de una cultura individualista que lleva a un tipo de participación acotada.

En términos de propuestas se estableció, promocionar y comunicar el trabajo de las OSC, las “buenas prácticas”, para lograr “un ejército de gente” que apoye y se involucre en las OSC. Hay que construir “mensajes públicos” del trabajo asociado de las OSC. Como aliados para esta acción se dijo que indudablemente son las propias OSC y, dentro de este conjunto se mencionó especialmente a las Radios Comunitarias.

Otra propuesta es la de continuar promocionando las acciones de transparencia y rendición de cuentas de las OSC para que estén más legitimadas en su diálogo con el Estado.

Se expresó que no hay que dejar que el Estado sea el único actor proactivo en términos de controles a las OSC, que ellas deben generar una cultura de la promoción de derechos laborales, códigos de ética, etc. Porque es de esa manera que se fomentará la confianza interorganizacional. Esto es clave en términos de fomentar la cultura de trabajo conjunto, de resignificación del trabajo en red que se mencionaba más arriba.

En los ámbitos de intercambio de las OSC, en las redes, se deberían generar instancias de diagnóstico acerca de cuán adecuadas son las capacidades de las OSC para dar cuenta de los objetivos que se plantean.

Se expresó que es muy difícil que sólo mediante las evaluaciones internas, las OSC puedan darse cuenta de sus déficits o insuficientes capacidades para actuar en el ambiente. Es necesario que los ámbitos colectivos se transformen en espacios de intercambio y examen de capacidades.

Se estableció que una de las posibles modalidades en las que ese intercambio se podrá dar podría ser mediante evaluaciones cruzadas de las OSC, sea a toda la OSC o por proyectos. Se dijo que si se valora la construcción horizontal y la generación de conocimiento transversal e inter organizacional, debería propiciarse una mayor evaluación de las acciones desplegadas por una OSC por otra que tiene un conocimiento específico y que puede realizar aportes para la mejora de la acción.

Otro tema que fue marcado es el marco legal. Este no es competente ni positivo para las organizaciones porque es muy abarcativo. Desde las OSC se debería promover una legislación que amparase las diferentes formas de ser de las OSC, sumado a que obtener la personería jurídica puede resultar muy engorroso.

## **Repercusión en los medios**

---

Los medios de comunicación mostraron receptividad e interés en el Índice y sus resultados. A continuación se ponen a disposición algunas notas aparecidas en prensa y radio.

Portal 180.com.uy

<http://www.180.com.uy/articulo/Crece-trabajo-voluntario>

Titulares en el programa No toquen nada, Océano FM

[http://www.lasociadacivil.org/docs/ciberteca/titulo%20en%20no%20toquen%20nada%20\(1\).mp3](http://www.lasociadacivil.org/docs/ciberteca/titulo%20en%20no%20toquen%20nada%20(1).mp3)

Nota en diario El País

<http://www.lasociadacivil.org/docs/ciberteca/El%20impacto%20social%20de%20ONG%20y%20voluntariado.pdf>

Nota en diario La Diaria

<http://www.lasociadacivil.org/docs/ciberteca/La%20Diaria.pdf>

**Taller Nacional del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil**  
**29 de octubre de 2009**  
**Listado de participantes**

| <b>PARTICIPANTE</b>    | <b>ORGANIZACIÓN</b>                              | <b>LOCALIDAD</b> | <b>MAIL</b>                       |
|------------------------|--|------------------|-----------------------------------|
| Adrián Piñeiro         | Red Especial Uruguay/Apenjur/Cosejo Social       | Rivera           | vidadrian@hotmail.com             |
| Agustín Aishemberg     | Kolping  | Montevideo       | aaishemberg@kolping.org.uy        |
| Alejandro Giaccone     | Proyecto Renacer                                 | Montevideo       | agiaccone@proyectorenacer.org     |
| Alfredo Correa         | Luna Nueva                                       | Canelones        | onglunanueva@gmail.com            |
| Alicia Mignone         |  | Colonia          | aliciamignone@hotmail.com         |
| Ana Nochetti           | Plemmu   | Montevideo       | anamano@adinet.com.uy             |
| Anabel Cruz            | ICD  | Montevideo       | acruz@lasociedadcivil.org         |
| Analia Bettoni         | ICD  | Montevideo       | info@lasociedadcivil.org          |
| Antonio Graziano       | PNUD   | Montevideo       | antonio.graziano@undp.org         |
| Barbara Basso          | Programa Cardijn                                 | Montevideo       | barbara.cardijn@gmail.com         |
| Betty Sanchez Gonzalez | Asociacion de Operdores en Psicologia Social     | Nueva Helvecia   | silupa@adinet.com.uy              |
| Blanca Ferreira        | Mujeres por la vida                              | Young            | blancaestherf@gmail.com           |
| Cecilia Wenzel         | ICD  | Montevideo       | cecilia@lasociedadcivil.org       |
| Clyde Lacasa           | Servicios y Acciones para la Infancia            | Montevideo       | clydenll@gmail.com                |
| Daniel Miranda         | Anong  | Montevideo       | anong@anong.org.uy                |
| Dora Larrosa           | Mov. Nal. Usuarios Salud Pública y Privada       | Maldonado        | dalefado@hotmail.com              |
| Edilio Cardoso         | Organización Andresito                           | Rivera           | lasflore@adinet.com.uy>           |
| Elena Olivera          | Programa Pequeñas Donaciones PPD - FMAM          | Montevideo       | olivera.elena@gmail.com           |
| Emiliano Sánchez       | BID  | Montevideo       | EMILIANOS@Contractual.iadb.org    |
| Estela Martínez Cozza  | Asociacion de Operdores en Psicologia Social     | Nueva Helvecia   | silupa@adinet.com.uy              |
| Francisca Silva        | JP Producciones Social y Benéfica Juntos Podemos | Melo             | jjproduccionesmelo@gmail.com      |
| Graciela Dede          | Proyecto J                                       | Montevideo       | proyectoj.osc@gmail.com           |
| Gustavo Tuyaré         | Kolping  | Montevideo       | gtuyare@kolping.org.uy            |
| Helena Gimenez         | Emaus  | Maldonado        | emausmaldonado@adinet.com.uy      |
| Jimena Fernández       | ICD / Fontra                                     | Montevideo       | jimena.fernandezbonelli@gmail.com |
| Juan Pedro Machado     | Círculos de Afrogénesis                          | Montevideo       | dimensionracial@gmail.com         |
| Karina Moreira         | Ubuntu   | Montevideo       | afroubuntu@gmail.com              |
| Laura Morando          | Kolping  | Montevideo       | lauramorando@gmail.com            |
| Louise Maréchal        | ICD  | Montevideo       |                                   |
| Lucía Pérez            | ICD  | Montevideo       | lulipere@gmail.com                |
| Mabel Osano            | MIDES  | Montevideo       | mdeo-centro@mides.gub.uy          |
| Malena Pérez           | MIDES  | Montevideo       | malenacelsa@gmail.com             |

|                        |  |                  |                                  |
|------------------------|--|------------------|----------------------------------|
| Marcelo Castillo       | ICD / UDELAR                                     | Montevideo       |                                  |
| Margarita Navarrete    | OPPDHM   | Montevideo       | info@observatoriomercosur.org.uy |
| María Jesús Huerga     | DINAMA   | Montevideo       | mariajesush@yahoo.es             |
| Mariana Marturet       | Universidad Católica                             | Montevideo       | mmarture@ucu.edu.uy              |
| Marianela Fernández    | Universidad Católica                             |                  |                                  |
| Mary Gonzalez          | Grupo Extensionismo Jurídico                     | Montevideo       | magon1309@hotmail.com            |
| Mónica Gómez           | Mundo Afro                                       | Artigas          | aismore@hotmail.com              |
| Mónica Zabala          | Cindis (Centro de Integración de Discapacitados) | Montevideo       | cindis1369@hotmail.com           |
| Nerina Maaza           | El Sarandí                                       | Colonia Valdense | hsarandi@adinet.com.uy           |
| Néstor Méndez          | Amanecer en el campo                             | San José         | agrocoperativo@gmail.com         |
| Ney Santurio           | Volver a creer                                   | Salto            | ntsanturio@adinet.com.uy         |
| Nora Sierra            | Asociación de Padres con Hijos en el Exterior    | Montevideo       | nsierra@adinet.com.uy            |
| Patricia Cats          | EcoPlata   | Montevideo       | pcatz@ecoplata.org               |
| Raquel Gilmet          | Amru   | Dolores          | raquel.gilmet@gmail.com          |
| Raquel Hernández       | Gyunusa  | Maldonado        | raquelhern@gmail.com             |
| Reina Fernández        | Batucada Los piratas                             | Rocha            | batucadalospiratas@hotmail.com   |
| Rosana Medina          | Red Contra la Violencia Doméstica                | Montevideo       | laredcvd@gmail.com               |
| Sandra Iglesias        | EcoPlata   | Montevideo       | unv@ecoplata.org                 |
| Sandra Maceira         | IMR-Iglesia de Dios Misiones Mundiales-MIDES     | Rocha            | sandram-maceira@hotmail.com      |
| Sandra Martínez        | Mujeres como vos                                 | Salto            | paulafernandez154@hotmail.es     |
| Sonia Benitez          | Mujeres como vos                                 | Salto            | paulafernandez154@hotmail.es     |
| Tarja Laaksonen        | Consulado de Finlandia                           | Montevideo       | tlaaksonen@jrwilliams.com.uy     |
| Teresa Herrera         | Red Contra la Violencia Doméstica                | Montevideo       | laredcvd@gmail.com               |
| Tulia Díaz             | Cruz Roja  | Melo             |                                  |
| Veronica Gonzalez      | Mujeres como vos                                 | Salto            | paulafernandez154@hotmail.es     |
| Vicente García Delgado | CIVICUS  | UN Nueva York    |                                  |
| Zulma Gioia            | Comedor Los niños primero                        | Mercedes         | zgioia@adinet.com.uy             |
|                        |  |                  |                                  |

### **Nota escrita por Vicente García-Delgado, representante de CIVICUS ante las Naciones Unidas**

El 29 de octubre tuve el privilegio de asistir al taller nacional sobre el Índice CIVICUS de la Sociedad Civil en Uruguay. Organizado por ICD y nuestra querida Anabel Cruz, Presidenta de CIVICUS, cuya invitación agradezco profundamente, el taller reunió en Montevideo una amplia gama de organizaciones de base de todo el territorio de Uruguay con el fin de repasar las conclusiones del Índice sobre el país y discutir estrategias de futuro.

Participaron entre 70 y 80 representantes, en su mayoría mujeres, de pequeñas asociaciones ciudadanas esparcidas por las diversas provincias, algunas de las cuales viajaron de noche cinco y más horas (y otras tantas de vuelta luego de clausurarse el acto) a fin de poder asistir. Inversamente, lamentamos la ausencia de ONGs más influyentes a nivel nacional y con sede en el mismo Montevideo.

Lo que más me impactó es el nivel de compromiso social y el enorme esfuerzo demostrado por estas pequeñas asociaciones que, sin recursos o con recursos mínimos, incluido un mínimo acceso a información, llevan a cabo día a día y minuto a minuto verdaderos milagros de solidaridad con los más pobres y vulnerables de su entorno; sobre todo teniendo en cuenta que la mayoría de estas personas son ellas mismas de recursos modestos y un nivel de educación limitado. Me impresionó igualmente su motivación durante la larga jornada de plenarios y mesas redondas, y me asombró la claridad y aplomo de sus intervenciones, expresando sus posiciones, contándonos sus circunstancias, obstáculos y limitaciones, indagando sobre posibles soluciones (o cómo lograr información sobre las mismas), intercambiando información y teniendo la valentía de preguntar cuando no sabían o entendían.

Durante las mesas redondas, y dado que yo me limitaba a un rol de observador, pude ir de grupo en grupo y pude comprobar la pasión con que se trataban los temas en debate (esto es, los cuatro retos que la Fase 1 del CSI encontró para la sociedad civil uruguaya) y sobre cómo seguir adelante, abriendo camino, contra viento y marea, sin ayudas ni recursos, todo para ayudar a los más necesitados, los discapacitados, los enfermos de SIDA, los pequeños y sus mamás, los más grandes, los más pobres...

Acostumbrado a moverme en Naciones Unidas, alejado físicamente de las duras realidades en las que se desenvuelven las organizaciones de base y sus comunidades, asistir a un taller como éste fue para mí una experiencia tremendamente impactante. En Naciones Unidas, y otras instituciones internacionales, CIVICUS y otras redes globales de la sociedad civil luchan al más alto nivel por los Derechos Humanos y la dignidad de las personas, y en contra del empobrecimiento de millones de ciudadanos por un sistema económico y social que clama al cielo. Esta lucha por la equidad, la justicia y la solidaridad humana no es fácil: una y otra vez chocamos con fuerzas regresivas que obstaculizan sistemáticamente la participación ciudadana. Insistimos sin tregua en la necesidad de incluir integralmente las organizaciones de base en los procesos de NNUU, pero, aun con nuestra mejor voluntad, raramente vemos las caras de las personas en beneficio de las cuales luchamos: o no hay lugar para ellas, o no hay fondos para costear su viaje y estancia en Nueva York, o las autoridades de inmigración estadounidenses les deniegan los necesarios visados.

En mi modesta opinión, uno de los mayores retos que confronta la sociedad civil global es precisamente la inadecuada comunicación con estas organizaciones de base. Se repite el mismo ciclo a todos los niveles: las organizaciones internacionales están alejadas años luz de los ciudadanos por los cuales existen y que les confieren legitimidad; a un nivel inferior, la sociedad civil global no termina de lograr el acercamiento a las organizaciones de base, y lo mismo ocurre a nivel regional y nacional. Recuerdo una conversación con el anterior Secretario General de CIVICUS, Kumi Naidoo,

en la que le comentaba mi frustración por el hecho de que muchas organizaciones de base no pudieran siquiera saber que “la puerta está entreabierta” en Naciones Unidas. “Mi querido Vicente” me dijo, “muchas organizaciones de base ni siquiera saben que hay una puerta!”

En CIVICUS nos tomamos este problema muy en serio. Reconociendo las deficiencias de nuestros intentos por integrar la participación de las organizaciones de base, nuestras nuevas directrices estratégicas priorizan la eficaz comunicación y mayor colaboración con nuestros miembros y aliados. Programas de CIVICUS tales como el Índice de la Sociedad Civil ayudan a construir ese puente, pero debemos hacer más para empoderar a los que laburan día a día, botas en el barro, para conseguir los derechos inalienables de los excluidos y los más débiles. Vaya a todos ellos mi mayor reconocimiento y mi homenaje, que no por ser modesto deja de ser profundamente sentido. A todos y cada uno de los representantes de las organizaciones de base uruguaya que asistieron al taller de Montevideo, mi sincero agradecimiento por una lección bien aprendida.

En solidaridad,  
Vicente García-Delgado  
Representante de CIVICUS en Naciones Unidas, Nueva York

Buenos Aires, 8 de noviembre, 2009

proyecto [j]

Fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay



## ÍNDICE CIVICUS DE LA SOCIEDAD CIVIL EN URUGUAY

### TALLER NACIONAL

#### AGENDA

- 9:00 Bienvenida e introducción al taller  
*Graciela Dede*, Coordinadora Proyecto J  
*Anabel Cruz*, Directora ICD y Presidenta de CIVICUS
- 9:30 El Índice CIVICUS de la Sociedad Civil y su implementación en Uruguay
- 10:00 Presentación de los principales hallazgos  
*Analia Bettoni*, Coordinadora ISC en Uruguay
- 10:45 Café
- 11:00 Sesión de intercambio con los participantes
- 12:00 Logística para el trabajo en grupos
- 12.30 Almuerzo
- 13.30 Trabajo en grupos  
Facilitadores: *Lucía Pérez*, *Marcelo Castillo*, *Jimena Fernández*, *Analia Bettoni* y *Anabel Cruz*.
- 15:30 Presentación de los grupos en plenario
- 16:30 Intercambio entre los participantes
- 17.00 Cierre

## BIBLIOGRAFÍA

ANONG (2008): *Código de Conducta Ética*. Disponible en: [www.anong.org.uy](http://www.anong.org.uy)

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

Barreiro, Fernando y Cruz, Anabel (1988): *La dificultad de ser. Organizaciones no gubernamentales en el Uruguay de hoy. El desafío de la Democracia*, Montevideo: ICD.

Barreiro, Fernando y Cruz, Anabel (1991): *Entre diversidades y desafíos organizaciones no gubernamentales de Uruguay: análisis y repertorio*, Montevideo: ICD

CIVICUS (2008): *Evaluación del estado de la sociedad civil: manual del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil*, Johannesburg: CIVICUS.

Cruz Anabel e Inés Pousadela (2008): *Ver a través: Poder, rendición de cuentas y sociedad civil*, Montevideo: ICD-Fundación Kellogg-CIVICUS.

Corporación Latinobarómetro (2005): *Latinobarómetro*: <http://www.latinobarometro.org/>

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

ICD (2007a): *Rendición de cuentas y transparencia. Diagnóstico de situación de las organizaciones socias de ANONG*, Montevideo, ICD-Banco Mundial.

ICD (2007b): *Rendición de cuentas y transparencia de las organizaciones de la sociedad civil en Iberoamérica*, Montevideo. Informe Uruguay: ICD.

ICD (2009): *La corrupción y su freno: Ciudadanía, instituciones y normas*, Montevideo: ICD.

Freedom House (2008): Freedom in the World 2008  
<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=414>

Midaglia Carmen, et.al: (2009): *Relaciones Estado-sociedad civil: la regulación en debate*, Montevideo: FCS-ANONG.

Rofman, Adriana (2007): “La noción de sociedad civil en los discursos sobre articulación multiactoral: ¿de qué se está hablando?”. En: Andrés Solari y Anabel Cruz (Coord): *Sociedad Civil y Desarrollo Local*, México: ISTR-Editorial Porrúa, 395-411.

Social Watch (2008): Índice de Capacidades Básicas  
<http://www.socialwatch.org/es/node/11379>

Transparency International (2008): Corruption Perceptions Index 2008  
[http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2008](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008)

World Bank (2007a): World Development Indicators:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20535285~menuPK:1192694~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>

World Bank (2007b): Worldwide Governance Indicators:

[http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc\\_countries.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_countries.asp)

World Bank (2007): Inequality Database 2007-2008:

<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:20699070~pagePK:64214825~piPK:64214943~theSitePK:469382,00.html>