



# “Brillos e impurezas de un diamante”

Resultados del Índice de la Sociedad Civil en Uruguay

Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD)

Montevideo, febrero de 2006

## **PALABRAS PRELIMINARES**

Cuando hace casi 20 años fundamos el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD), no imaginábamos el largo y hermoso viaje que teníamos por delante. Ya han transcurrido dos décadas de aquellos días de inaugural retorno al camino democrático en Uruguay, ese camino que nos decidimos a acompañar y defender. No lo hemos hecho solos, por cierto. Hemos trabajado con las organizaciones sociales, con las agencias de cooperación internacional, con las entidades públicas y las empresas privadas. Y en todos estos años, nuestra razón de ser ha permanecido válida y vigente. El fortalecimiento de la participación ciudadana en el desarrollo nacional y en la integración regional sigue estando en el centro de nuestras aspiraciones y de nuestros objetivos.

En este transitar colmado de retos y aprendizajes, hemos dedicado importantes esfuerzos al estudio, promoción y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay y en toda la Región de América Latina. Por lo mismo, en el Índice de la Sociedad Civil de CIVICUS hemos encontrado no solamente una herramienta potente y sistemática para estos propósitos, sino también una fuente inspiradora para sustentar nuestra propia misión institucional.

La implementación del Índice de la Sociedad Civil de CIVICUS en Uruguay se nutrió de la experiencia de investigación de nuestra institución y de otros núcleos de estudio, pero al mismo tiempo y de manera aún más importante, abrió nuevas avenidas de cooperación, de reflexión y de interacción entre distintos actores de la sociedad. El Índice permitió la discusión e interpelación de un concepto amplio de sociedad civil y representó un proceso de investigación participativa al que se integraron representantes de todas las vertientes de la sociedad. Alcanza con leer la integración del Grupo de Asesoramiento Nacional que guió la implementación, o la extensa nómina de interesados consultados en los distintos pasos del Índice, para comprobar la diversidad y pluralidad que ha caracterizado todo el proceso.

La investigación y los múltiples estudios que incluye el Índice de la Sociedad Civil fueron realizados en estrecha cooperación con muchas organizaciones y con muchas personas, tanto en Uruguay como en otros países. En Uruguay, los trabajos se vieron fortalecidos con la visión amplia que otorgaba ser uno más entre los 54 países en los que se estaba desarrollando la implementación del Índice. La sistematización que se presenta en este documento pretende simbolizar apenas un renovado impulso para nuevas discusiones y nuevas articulaciones destinadas al fortalecimiento de la sociedad civil.

Anabel Cruz y Fernando Barreiro  
Directores de ICD

## AGRADECIMIENTOS

El Índice de la Sociedad Civil en Uruguay (ISC) fue implementado por el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD). El enfoque del proyecto y sus aspectos metodológicos centrales fueron desarrollados por CIVICUS: Alianza Mundial para la Participación Ciudadana. La implementación en Uruguay recibió el apoyo financiero de la Oficina Nacional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el asesoramiento técnico y apoyo económico de CIVICUS. La recopilación de información, su procesamiento y análisis, la puesta en común y discusión con organizaciones de la sociedad civil, representantes del Estado, del mundo empresarial y de organismos internacionales, fue posible además gracias al apoyo y colaboración de muchas organizaciones y personas.

El Grupo de Asesoramiento Nacional (GAN) participó activamente en las distintas etapas de la implementación del Índice, aportando sugerencias y directrices muy valiosas y fue su elaboración colectiva la que permitió generar una expresión gráfica del estado de la sociedad civil en Uruguay expresada en el diamante característico del Índice. ICD agradece profundamente a todos los integrantes del Grupo de Asesoramiento Nacional, por el tiempo, energía y esfuerzos que brindaron para asegurar la calidad de este trabajo. Ellos fueron Ana Agostino, Fernando Berasaín, Manuel Bernales, Fernando González Guyer, Fabio Guerra, Mercedes Hegoburu, Soledad Izquierdo, María Elena Martínez, Claudia Romano, Andrea Tejera, Virginia Varela, Silvia Vetrare y Cecilia Zaffaroni.

Bajo el dinámico liderazgo de Analía Bettoni, el Equipo Nacional del Índice (ENI) trabajó incansablemente para completar con rigurosidad y en los plazos acordados los distintos pasos del proyecto. Marcelo Castillo realizó, con certeza y dedicación, muchas de las investigaciones y análisis que se documentan en este informe, al tiempo que Camilo López y Lucía Pérez apoyaron muchos momentos y aspectos del trabajo con generosa disposición.

Para la recopilación de información, el Índice pudo también contar con la capacidad y talento de dos pasantes internacionales: Sam Navarro, del Davidson College de Estados Unidos, y Elvire Jurgensen, de la Facultad de Ciencia Política Science PO de París, Francia.

Este informe es tributario del trabajo del equipo nacional y del diálogo con el Grupo de Asesoramiento Nacional, de las discusiones y consultas a cientos de personas y organizaciones interesadas en el papel de la sociedad civil, incluyendo la realización de un Taller Nacional para poner en común los hallazgos y definir una agenda de acción que potenciara las fortalezas identificadas y ayudara a resolver las debilidades. Por último y de forma muy especial, el Instituto de Comunicación y Desarrollo agradece el apoyo y las invaluable asistencias recibidas del equipo de CIVICUS del Índice de la Sociedad Civil, especialmente de Volkhart Finn Heinrich, Amaya Algarra y Janine Schall-Emden.

# ÍNDICE

PALABRAS PRELIMINARES .....	2
AGRADECIMIENTOS .....	3
ÍNDICE.....	4
LISTA DE CUADROS Y FIGURAS .....	6
LISTA DE SIGLAS .....	8
RESUMEN EJECUTIVO .....	9
INTRODUCCIÓN.....	13
I. ÍNDICE DE LA SOCIEDAD CIVIL: PROYECTO Y ENFOQUE .....	14
1. ANTECEDENTES .....	14
2. ENFOQUE Y METODOLOGÍA DEL PROYECTO .....	15
2.1 Marco conceptual.....	16
2.2 Metodología del proyecto .....	17
2.3 Vinculando investigación y acción.....	19
2.4 Productos del proyecto.....	20
II. EL ÍNDICE DE LA SOCIEDAD CIVIL EN URUGUAY.....	21
1. ¿QUÉ DISTINGUE A LA SOCIEDAD CIVIL EN URUGUAY? .....	21
2. EL CONCEPTO DE SOCIEDAD CIVIL EN URUGUAY.....	22
3. MAPA DE LA SOCIEDAD CIVIL .....	25
III. ANÁLISIS DE LA SOCIEDAD CIVIL.....	28
1. ESTRUCTURA .....	28
1.1 Amplitud de la participación ciudadana .....	28
1.2. Profundidad de la participación ciudadana .....	30
1.3. Diversidad de participantes en la sociedad civil .....	32
1.4. Nivel de organización .....	33
1.5. Interrelaciones .....	35
1.6. Recursos.....	36
2. AMBIENTE .....	38
2.1. Contexto político.....	39
2.2. Derechos y libertades básicas .....	41
2.3. Contexto socioeconómico .....	43
2.4. Contexto sociocultural .....	45

2.5. Ambiente legal.....	47
2.6. Relaciones Estado - sociedad civil.....	48
2.7. Relaciones de la sociedad civil con el sector privado .....	51
3. VALORES .....	56
3.1 Democracia .....	56
3.2 Transparencia.....	57
3.3 Tolerancia.....	59
3.4 No-violencia.....	60
3.5 Equidad de género.....	61
3.6 Erradicación de la pobreza .....	63
3.7 Sostenibilidad ambiental.....	64
4. IMPACTO.....	65
4.1. Influencia en la política pública .....	65
4.2. Lograr la rendición de cuentas del Estado y de las empresas privadas .....	69
4.3. Respuesta a los intereses sociales .....	71
4.4. Empoderamiento ciudadano .....	73
4.5 Respuesta a las necesidades sociales .....	77
 IV. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN URUGUAY .....	 79
 V. RECOMENDACIONES Y PASOS A SEGUIR .....	 81
 VI. CONCLUSIONES .....	 82
 LISTA DE APÉNDICES .....	 86

|

## LISTA DE CUADROS Y FIGURAS

Cuadro I.1.1: Países que participan en la implementación del ISC, fase 2003-2005 .....	15
Cuadro II.1.1: Información del país .....	21
Cuadro III.1.1: Indicadores sobre amplitud de la participación ciudadana .....	29
Cuadro III.1.2: Porcentaje de membresía por tipo de organización .....	29
Cuadro III.1.3: Indicadores sobre profundidad de la participación ciudadana .....	30
Cuadro III.1.4: Indicadores sobre diversidad de participantes en la sociedad civil.....	32
Cuadro III.1.5: Indicadores sobre nivel de organización de la sociedad civil.....	33
Cuadro III.1.6: Indicadores sobre grado de interrelación entre los actores de la sociedad civil	35
Cuadro III.1.7: Indicadores sobre recursos de la sociedad civil .....	36
Cuadro III.1.8: Fuente y porcentaje en el financiamiento de las organizaciones .....	37
Cuadro III.2.1: Indicadores sobre contexto político .....	39
Cuadro III.2.2: Estado de derecho en Uruguay según el Índice de Gobernabilidad del Banco Mundial 1998-2004.....	40
Cuadro III.2.3: Efectividad del gobierno en Uruguay según el Índice de Gobernabilidad del Banco Mundial 1998-2004 .....	41
Cuadro III.2.4: Evolución del gasto de los gobiernos departamentales.....	41
Cuadro III.2.5: Indicadores sobre derechos y libertades básicas .....	42
Cuadro III.2.6: Indicador sobre el contexto socioeconómico .....	43
Cuadro III.2.7: Indicadores de contexto sociocultural.....	45
Cuadro III.2.8 Evolución de la confianza interpersonal (latinobarómetro) .....	45
Cuadro III.2.9: Indicadores de ambiente legal.....	47
Cuadro III.2.10: Indicadores de las relaciones Estado - sociedad civil .....	49
Cuadro III.2.11: Indicadores de las relaciones sociedad civil – sector empresarial .....	51
Cuadro III.3.1: Indicadores de democracia .....	56
Cuadro III.3.2: Indicadores de transparencia .....	58
Cuadro III.3.3: Indicadores de tolerancia .....	59
Cuadro III.3.4: Indicadores sobre no-violencia .....	60
Cuadro III.3.5: Indicadores de equidad de género .....	61
Cuadro III.3.6: Indicador sobre erradicación de la pobreza .....	63
Cuadro III.3.7: Indicador sobre sostenibilidad ambiental.....	64
Cuadro III.4.1: Indicadores sobre influencia en la política pública .....	65

Cuadro III.4.2: Indicadores sobre lograr la rendición de cuentas del Estado y de las empresas privadas .....	69
Cuadro III.4.3: Indicadores de respuesta a los intereses sociales .....	71
Cuadro III.4.4: Indicadores de empoderamiento ciudadano .....	73
Cuadro III.4.5: Indicadores de respuesta a las necesidades sociales .....	77
Figura I.1.1: Ejemplo de Diamante de la Sociedad Civil .....	17
Figura II.3.1. Mapa de fuerzas sociales .....	26
Figura II.3.2 Fuerzas de la sociedad civil .....	27
Figura III.1.1: Puntajes de las subdimensiones de Estructura .....	28
Figura III.1.2: Membresía o afiliación a OSC .....	31
Figura III.1.3: Adecuación de los recursos humanos en las OSC.....	37
Figura III.2.1: Puntajes de las subdimensiones de Ambiente .....	38
Figura III.2.2: Personas que no le gustaría tener como vecinos .....	46
Figura III.2.3: Procedimientos de registro .....	47
Figura III.2.4 Control del Estado a la SC.....	49
Figura III.2.5: Diálogo entre la sociedad civil y el Estado .....	50
Figura III.2.6: Actitud del sector privado hacia la sociedad civil.....	52
Figura III.2.7: Confianza en las instituciones .....	53
Figura III.2.8: Percepción de la RSE .....	54
Figura III.3.1: Puntajes de las subdimensiones de Valores .....	56
Figura III.3.2: Denuncias de prácticas sexistas de la SC por actores de la SC .....	62
Figura III.4.1: Puntajes de las subdimensiones de Impacto .....	65
Figura III.4.2: Actividad de la SC para influir en políticas públicas .....	67
Figura III.4.3: Éxito de SC al influir sobre políticas públicas .....	68
Figura III.4.4: Actividad de SC en rendición de cuentas al Estado .....	70
Figura III.4.5: Éxito de SC en rendición de cuentas al Estado .....	70
Figura III.4.6: Actividad de la SC en rendición de cuentas a empresas privadas .....	70
Figura III.4.7: Niveles de Confianza (mucho y alguna).....	73
Figura III.4.8: Éxito de SC en fortalecer capacidades de acción colectiva.....	75
Figura III.4.9: Membresía a OSC y confianza interpersonal.....	76

## LISTA DE SIGLAS

**ACDE** Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresas  
**ACUPS** Asociación Cristiana Uruguaya de Profesionales de la Salud  
**AEBU** Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay  
**AI** Amnistía Internacional  
**ANCAP** Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland  
**ANONG** Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo  
**BID** Banco Interamericano de Desarrollo  
**CAIF** Centros de Atención a la Infancia y la Familia  
**CEADU** Centro de Estudios, Análisis y Documentación del Uruguay  
**DDHH** Derechos humanos  
**ENI** Equipo Nacional del Índice  
**FESUR** Fredrich Ebert Stiftung de Uruguay  
**FUCVAM** Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda de Ayuda Mutua  
**GAN** Grupo de Asesoramiento Nacional  
**ICD** Instituto de Comunicación y Desarrollo  
**IELSUR** Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay  
**IDEAS** Iniciativas para la Democracia, la Educación y la Acción Social  
**IRSE** Índice de la Responsabilidad Social Empresarial  
**ISC** Índice de la Sociedad Civil  
**MEC** Ministerio de Educación y Cultura  
**MIDES** Ministerio de Desarrollo Social  
**OCDE** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos  
**OSC** Organización de la Sociedad Civil  
**ONG** Organización No Gubernamental  
**ONU** Organización de Naciones Unidas  
**PIT-CNT** Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores  
**PNUD** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
**RSE** Responsabilidad Social Empresarial  
**SC** Sociedad Civil  
**SERPAJ** Servicio de Paz y Justicia  
**UCU** Universidad Católica del Uruguay  
**UNESCO** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

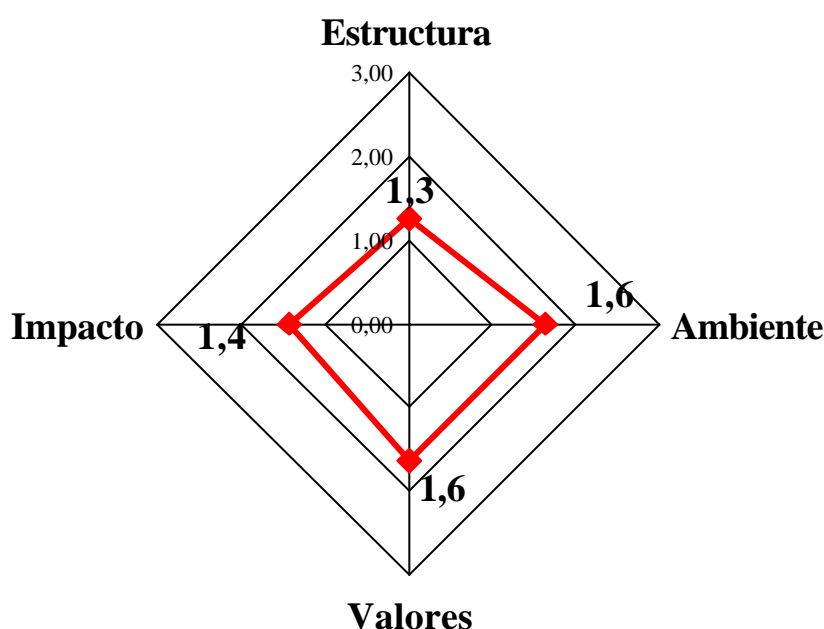


## RESUMEN EJECUTIVO

Entre mediados del 2003 y fines del 2005, el Índice de la Sociedad Civil (ISC) consultó y relevó información de una amplia gama de representantes de la sociedad civil; ciudadanos; expertos; académicos; representantes del gobierno; la prensa y organismos internacionales, con el fin de evaluar a la sociedad civil en Uruguay.

El equipo nacional de trabajo del ISC se encargó de la recopilación de información para los 74 indicadores que conforman el Índice. Esta información fue puesta a consideración del Grupo de Asesoramiento Nacional, quien tuvo la tarea de evaluar el estado de la sociedad civil en Uruguay y cuyo resultado se resume en forma gráfica (ver Figura 1) a través del Diamante de la Sociedad Civil en Uruguay.

El diamante resultante da cuenta de una sociedad civil equilibrada 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 la estructura.*



**Figura 1. Diamante de la Sociedad Civilen Uruguay**

El ISC permitió explorar las principales fortalezas y debilidades de esta sociedad civil, así como plantear algunos desafíos a futuro.

La sociedad civil en Uruguay está caracterizada por su diversidad y heterogeneidad. Son muchas las organizaciones que la componen, al punto de que es muy difícil abarcarlas a todas. Este estudio, aunque ha sido guiado por un afán muy inclusivo, sigue siendo un recorte de la realidad.

Los perfiles de la sociedad civil, su accionar, sus relaciones e impacto, han cambiado de manera importante en los últimos años, junto con el contexto exterior. Las organizaciones no solamente han mutado de forma y de contenido, sino que también la participación ciudadana se ha transformado. Al tiempo que nuevos actores han pasado a engrosar las filas de la

sociedad civil, las organizaciones buscan permanentemente otros caminos para expresar sus intereses, potencialidades, posibles contribuciones y capacidades de articulación. En la sociedad civil se integran movimientos tradicionales como el sindical y el campesino, las organizaciones profesionales, las organizaciones corporativas que representan los derechos de sectores económicos (cámaras empresariales, por ejemplo) y muchas organizaciones creadas al influjo de las iglesias, especialmente de la Iglesia Católica. Pero también otros actores han irrumpido en la sociedad civil, como son los miles de ciudadanos que se organizan para elevar su calidad de vida y defender sus derechos, o que en momentos de extrema crisis buscan respuestas a la emergencia social.

En un contexto muy diverso y complejo, la sociedad civil en Uruguay y a nivel mundial, enfrenta, entre otros, el desafío de encontrar mecanismos y herramientas que sirvan para sistematizar su rica experiencia y para reflexionar sobre los desafíos que afrontan para diseñar políticas y estrategias adecuadas. Aunque el papel de las sociedades civiles es crecientemente importante, todavía la información y el conocimiento sobre sus características y estado son relativamente limitados en varios países de la región. El Índice de la Sociedad Civil (ISC) puede constituir una herramienta valiosa para aumentar la fuerza y la sostenibilidad de la sociedad civil. El ISC contempla de forma explícita la participación de una variedad de actores en la sociedad civil, considerándola no un espacio cerrado sino una arena de debate, un escenario de vasto pluralismo.

A continuación se presentan en forma resumida algunos de los principales hallazgos de la implementación del ISC en Uruguay.

En cuanto a su **estructura**, la sociedad civil presenta debilidades y es esta la dimensión que obtuvo el menor puntaje. Sus debilidades se centran en la poca amplitud y profundidad de la participación ciudadana. Se encuentra una muy baja participación en acciones comunitarias colectivas, donde menos de un 30% de las personas manifiesta participar. Por otra parte, hay una baja membresía o afiliación a organizaciones, ya que el porcentaje de personas que es miembro al menos de una organización no llega al 30%. El mayor porcentaje de afiliación lo registran los clubes sociales y deportivos, seguidos en menor medida por sindicatos y organizaciones religiosas. Estos datos indican que la afiliación a las OSC no es una práctica extendida en la sociedad y en su gran mayoría está concentrada en las instituciones más tradicionales. Además, aunque un número importante de personas realiza donaciones (más del 60%), la cuantía de las donaciones parecería ser muy baja en relación a los ingresos. De forma paralela, la sociedad civil uruguaya presenta ciertas debilidades en cuanto a la representación de ciertos grupos sociales significativos (en particular, los jóvenes) y en su concentración geográfica, básicamente urbana. Por último, de acuerdo a los datos recabados se puede decir que existen ciertas dificultades en torno a la comunicación y al intercambio de información entre las OSC uruguayas, aunque se registran instancias de cooperación para el desarrollo de actividades conjuntas. Las fortalezas de esta dimensión se refieren a que las organizaciones admiten contar con los recursos económicos, humanos, tecnológicos y de infraestructura adecuados para el cumplimiento de sus metas.

El **ambiente** externo en el cual la sociedad civil se desenvuelve, presenta un desarrollo medio. En primer lugar, se puede establecer que el contexto político, los derechos y libertades básicas y el contexto sociocultural, no presentan restricciones para que la sociedad civil desarrolle su accionar. El ambiente legal de las OSC se presenta propicio, contando con una legislación que habilita su desarrollo. Una de sus debilidades deriva de las consecuencias de

la grave crisis social que tuvo lugar en el país entre 2000 y 2002 y que repercutió fuertemente en la sociedad uruguaya en conjunto y, por consiguiente en las organizaciones de la sociedad civil. Además, la sociedad civil se presenta débil en el relacionamiento con el sector empresarial. Aunque han habido avances en el desarrollo de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), ésta es incipiente y persiste todavía un cierto grado de desconfianza entre ambos sectores. Importa destacar que existen bajos niveles de confianza lo que podría estar afectando el relacionamiento de la sociedad civil con otros sectores como el empresarial y el gubernamental.

En lo que refiere a los **valores** que maneja y promueve la sociedad civil, al igual que el ambiente presenta un desarrollo medio. Valores y ambiente constituyen las dos dimensiones de mayor puntuación. Según los datos recabados, los valores democráticos, la no-violencia y la erradicación de la pobreza tienen una fuerte presencia. Le siguen en importancia, la transparencia, la tolerancia y la equidad de género. Aunque estos valores tienen presencia, las acciones de promoción de los mismos, al exterior e interior de las OSC, son escasas o con poca visibilidad. Esto podría estar indicando que la sociedad civil, en términos generales, se autopercibe o es percibida por otros sectores como positiva y fuerte en cuanto a sus valores, aunque no se vislumbran las acciones de promoción interna y externa de estos valores. Uno de los temas que se destaca como preocupación entre los interesados directos consultados, es la transparencia y la rendición de cuentas. La transparencia como valor dentro de la SC es fuerte y los casos de comportamientos corruptos no son corrientes. Pero, por otro lado, se encontró que sólo una pequeña minoría de las OSC rinde cuentas públicamente, y ésta referida a sus socios. La gran debilidad de esta dimensión es la escasa visibilidad pública, junto a una relativa valoración de la función de la sociedad civil en la promoción de la sostenibilidad medioambiental.

El **impacto** es la segunda dimensión con menor puntaje. La debilidad más grande que se encontró en esta dimensión es la referida a las acciones para lograr la rendición de cuentas del Estado y de las empresas privadas. Aunque estas prácticas tienen baja puntuación, el menor impacto es en relación con las empresas. La percepción sobre las acciones y sobre su efectividad es muy baja y prácticamente no se registran ejemplos de actividades de monitoreo orientadas a estos fines. Otro aspecto débil en lo que refiere a impacto, es la baja incidencia e influencia en las políticas públicas y en los presupuestos nacionales. Por otro lado, la sociedad civil se presenta como muy fuerte en su respuesta a las necesidades sociales. Los resultados de las investigaciones revelan que la sociedad civil obtiene de buenos a muy buenos niveles de impacto en la prestación directa de servicios, en actividades de cabildeo y en lograr mayor efectividad que el Estado para responder a las necesidades sociales urgentes. Más del 70% de los ciudadanos consultados considera que las OSC brindan mejores servicios a los pobres que el Estado.

Este amplio ejercicio de evaluación del estado de la sociedad en el país, brinda elementos sobre los que construir nuevos caminos y estrategias con miras al fortalecimiento de los aspectos débiles y a la potenciación que aquellos más fuertes. En los próximos años y de acuerdo a los resultados de este estudio, los actores de la sociedad civil tienen por delante algunos desafíos importantes en los que se deberían 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.

Se espera que este estudio, que se ha basado en la participación, sirva como base para que la sociedad civil en su conjunto y otros actores directamente relacionados, pueden cumplir con la meta de alcanzar una sociedad civil fuerte y sostenible en el tiempo.

## INTRODUCCIÓN

Este documento presenta los resultados de la implementación del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil (ISC) en Uruguay, que se realizó entre junio de 2003 y diciembre de 2005 como parte del proyecto Internacional coordinado por CIVICUS, Alianza Mundial para la participación ciudadana. El Índice de la Sociedad Civil se ejecuta simultáneamente en 54 países de todo el mundo.

El ISC es un proyecto participativo de investigación-acción, que evalúa el estado de la sociedad civil en países de todo el mundo. El proyecto vincula a los distintos interesados de la sociedad civil en un proceso de evaluación, reflexión y planificación para la acción, con el objetivo de fortalecer a la sociedad civil en aquellas áreas en donde se detecten debilidades o desafíos. Al combinar una evaluación validada, mecanismos amplios de reflexión y acción conjunta, el ISC intenta realizar una contribución al debate siempre presente sobre cómo la investigación puede informar la práctica, la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas.

En cada país, el ISC ha sido desarrollado por una Organización Coordinadora Nacional, que se benefició de las directrices y orientaciones de un Grupo de Asesoramiento Nacional y de del equipo del ISC de CIVICUS. En Uruguay, la responsabilidad recayó sobre el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD), quien dirigió la recolección de información en una variedad de fuentes primarias y secundarias. El Grupo de Asesoramiento Nacional, con base en dicha información, evaluó los 74 indicadores que en conjunto proporcionan un panorama exhaustivo del estado de la sociedad. Los hallazgos fueron dados a conocer en un taller en el que participaron representantes de los distintos sectores de la sociedad y en el que se discutieron recomendaciones y líneas de acción para enfrentar los desafíos y problemas identificados, al tiempo de potenciar las fortalezas de la sociedad civil y de sus relaciones con otros actores.

El ISC es un ejercicio internacional que en este momento involucra a 54 países de todo el mundo, nueve de ellos de América Latina y el Caribe. El ISC fue concebido con dos objetivos centrales: (1) la generación de un cuerpo de conocimientos útil y relevante sobre la sociedad civil, y (2) el fortalecimiento de la sociedad civil mediante el mayor compromiso de todas las partes interesadas. Lograr cumplir el primer objetivo no está exento de tensiones. Tratar de crear un marco general bajo el cual evaluar realidades tan distintas y disímiles, implica desarrollar una metodología flexible, respetuosa de las particularidades de cada país y de cada región, de su historia y su cultura, pero que al mismo tiempo sea una metodología rigurosa y que permita la comparabilidad. En Uruguay, y con un fuerte apoyo y orientación del Grupo de Asesoramiento Nacional, se realizó el trabajo bajo el marco general, tratando de adaptar la metodología de forma creativa y teniendo en cuenta el contexto nacional y regional. En particular, se adaptaron los formularios de encuesta de las dos consultas aplicadas principalmente en lo que se refiere a la indagatoria sobre las características sociodemográficas de la población y se incluyó una pregunta, en cada formulario aplicado, referida a la participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional en el Mercosur.

Para el ICD, la realización del Índice de la Sociedad Civil ha significado muchas satisfacciones, en especial al comprobar el interés despertado en distintas organizaciones, tanto de Uruguay como de países vecinos, por conocer los resultados del mismo. El impacto fuera de fronteras de Uruguay del ISC ha sido un elemento estimulante y de grata sorpresa,

que demuestra la viabilidad e importancia de una herramienta de aplicación nacional pero de vocación regional e internacional.

El documento que aquí se presenta se estructura de la siguiente manera: en la sección I del presente informe se incluye una revisión de los antecedentes del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil, así como los materiales y métodos utilizados a lo largo de todo el proceso de investigación. En la sección II se realizan ciertas precisiones sobre el concepto de sociedad civil para Uruguay y se mapean las fuerzas sociales y las principales fuerzas de la sociedad civil. La sección III da cuenta de forma pormenorizada de los resultados obtenidos a partir de la aplicación de los distintos dispositivos de investigación para el conjunto de indicadores que componen las cuatro dimensiones del Índice. Los dos últimos capítulos analizan los aspectos centrales y desafíos que tiene la sociedad civil y se presentan las principales conclusiones y recomendaciones que se extraen del estudio.

## **I. ÍNDICE DE LA SOCIEDAD CIVIL: PROYECTO Y ENFOQUE**

### **1. ANTECEDENTES**

La idea de un Índice de la Sociedad Civil se originó en 1997 cuando la organización no gubernamental CIVICUS: Alianza Mundial para la Participación Ciudadana, publicó el *Nuevo Atlas Cívico* con perfiles sobre la sociedad civil en 60 países del mundo (Cívicos 1997). Para mejorar la comparabilidad y la calidad de la información contenida en ese trabajo, CIVICUS decidió elaborar una herramienta de evaluación en profundidad, el Índice de la Sociedad Civil (ISC) (Heinrich/Naidoo 2001; Holloway 2001). 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 (Anheier 2004). Posteriormente se implementó una fase piloto en catorce países entre 2000 y 2002. Una vez completada la fase piloto, el enfoque y la metodología del proyecto fueron evaluados y refinados. En la presente fase (2003-2005), el proyecto se está aplicando en 54 países por CIVICUS y las organizaciones socias en cada país (ver Cuadro I.1.1).

**Cuadro I.1.1: Países que participan en la implementación del ISC, fase 2003-2005<sup>1</sup>**

1. Alemania	19. Fidji	37. Montenegro
2. Argentina	20. Gales*	38. Nepal
3. Armenia	21. Gambia	39. Nigeria
4. Azerbaiján	22. Georgia*	40. Palestina
5. Bolivia	23. Ghana	41. Polonia
6. Bulgaria	24. Grecia*	42. República Checa
7. Burkina Faso	25. Guatemala	43. Rumania
8. Chile *	26. Honduras	44. Rusia
9. China	27. Hong Kong (VR China)	45. Serbia
10. Corea del Sur	28. India (Estado de Orissa)	46. Sierra Leona
11. Costa Rica	29. Indonesia	47. Taiwán*
12. Croacia	30. Irlanda del Norte	48. Timor Oriental
13. Chipre (región norte)	31. Italia	49. Togo*
14. Chipre (región sur)	32. Jamaica	50. Turquía
15. Ecuador	33. Líbano	51. Uganda
16. Egipto	34. Macedonia	52. Ucrania
17. Escocia	35. Mauricio	53. Uruguay
18. Eslovenia	36. Mongolia	54. Vietnam*

(\*) Países que realizan la versión abreviada del Índice CIVICUS, que consiste en revisión de literatura y documentación secundaria

En Uruguay, el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) se incorporó al proyecto a mediados de 2003. Las motivaciones principales para que ICD y CIVICUS se involucraran 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 trabajo de campo de la investigación se desarrolló entre junio de 2004 y octubre de 2005. Una de las primeras actividades de ICD fue la organización del Taller de Organizaciones Nacionales Coordinadoras (ONC) de América Latina, celebrado en Montevideo en noviembre de 2003. En este taller se capacitó a las organizaciones en la metodología del ISC y se hizo una revisión del manual adecuándolo al contexto latinoamericano. La versión final del manual estuvo disponible a inicios de 2004.

## **2. ENFOQUE Y METODOLOGÍA DEL PROYECTO**

El ISC trabaja con una amplia gama de métodos de investigación. Para evaluar el estado de la Sociedad Civil en un país, el ISC se encarga de examinar cuatro dimensiones clave: su estructura, el entorno en el cual se encuentra, los valores sobre los que se sostiene y el impacto en la sociedad en general. Cada una de estas dimensiones se encuentra compuesta por varias subdimensiones y éstas comprenden indicadores individuales. Dichos indicadores forman la base para la recolección de datos y son sustanciados por fuentes secundarias, una encuesta a ciudadanos, consultas regionales a interesados directos, un monitoreo de medios y

<sup>1</sup> Esta lista incluye países independientes, al igual que otros territorios en los cuales se ha implementado el ISC. La lista corresponde al 18/01/2006.

varios estudios de caso. Los indicadores, a su vez, son valorados por el Grupo de Asesoramiento Nacional (GAN) en su ejercicio de evaluación de la sociedad civil en el país. La investigación y sus hallazgos se discuten en un taller nacional con interesados directos claves, los cuales identifican las fortalezas y debilidades específicas y formulan recomendaciones para llevar a cabo acciones prioritarias para el fortalecimiento de la sociedad civil. El enfoque del proyecto ISC, su marco conceptual de investigación y la metodología, están descritas en la presente sección.<sup>2</sup>

## 2.1 Marco conceptual

*¿Cómo se define la sociedad civil?*

CIVICUS define la sociedad civil como el espacio fuera de la familia, el Estado y el mercado, donde las personas se asocian voluntariamente sobre la base de intereses y necesidades comunes (CIVICUS, 2003). Diferenciándose de la mayoría de otros conceptos de sociedad civil existentes, 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. De esta manera, el concepto no cubre únicamente asociaciones de caridad u organizaciones en defensa del medio ambiente sino también, por ejemplo, grupos de fanáticos que pueden ser agresivos o pacíficos. El ISC no busca evaluar exclusivamente el apoyo hacia valores democráticos y de tolerancia de las OSC, sin dejar de analizar hasta que punto las OSC mismas pueden ser intolerantes o violentas.

*¿Cómo se conceptualiza el estado de la sociedad civil?*

Para evaluar el estado de la sociedad civil, el ISC la examina desde cuatro dimensiones:

- La **estructura** de la sociedad civil (por ejemplo, la cantidad de integrantes, donaciones caritativas y voluntariado, número y tipos de organizaciones de segundo grado, las capacidades de recursos humanos y financieros con los que cuenta);
- El **entorno** exterior dentro del cual existe y opera (por ejemplo, el ámbito político, legal, cultural y económico, en sus relaciones con el Estado y el sector privado);
- Los **valores** que se identifican y se promueven en el espacio de la sociedad civil (por ejemplo, la democracia, la tolerancia o la protección del medio ambiente);
- El **impacto** de las actividades ejercidas por sus actores (por ejemplo, el impacto sobre las políticas públicas, el *empoderamiento* de la población, la capacidad de respuesta a necesidades sociales).

Las dimensiones son divididas en subdimensiones, bajo las cuales se encuentran los distintos indicadores (74 en total). Estos indicadores forman el núcleo del ISC y son la base sobre la cual se discuten los datos presentados en este informe. El marco de indicadores, subdimensiones y dimensiones, rigen el proceso entero de la investigación y la redacción del informe de investigación. Además, incluyen la evaluación del GAN sobre la sociedad civil de Uruguay y las presentaciones del Taller Nacional. Finalmente, es en base a esa subdivisión que se presentan los hallazgos en la parte principal de esta publicación.

---

<sup>2</sup> Para acceder a mayor información sobre el enfoque y la metodología del ISC, referirse a Heinrich (2004).





explícitamente diseñada para promover el aprendizaje y la acción por parte de los participantes. El proceso de recolección de datos, más allá de brindar insumos para el taller nacional final, busca contribuir al aprendizaje de los participantes, por ejemplo, por medio de actividades grupales que buscan que los participantes trasciendan sus organizaciones o contextos sectoriales. Esto estimula también la reflexión estratégica sobre las relaciones entre actores de la sociedad civil y otros segmentos de la sociedad, así como contribuye a identificar fortalezas, debilidades claves y necesidades colectivas.

Es importante advertir que el ISC provee una evaluación de necesidades de la sociedad civil en forma integral y no está diseñado para mapear exhaustivamente los actores activos dentro del ámbito 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.

En Uruguay, los métodos recomendados por CIVICUS para la recopilación de información, fueron aplicados en su integridad, proporcionando a su vez una base de información extremadamente rica sobre la sociedad civil. Los métodos específicos según su secuencia de implementación, fueron:

- *Datos secundarios*: Durante el transcurso del 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. En el Apéndice 3 se muestran con mayor detalle las actividades desplegadas.
- *Monitoreo de medios*: Entre el 14 de junio y el 15 de agosto de 2004 se estudió y registró el impacto y la imagen de las organizaciones de la sociedad civil en los medios. Se elaboró una muestra representativa de medios, que comprendió prensa escrita, radio y televisión abierta de alcance nacional, a partir de la cual se recogieron y analizaron 456 noticias referidas a OSC. En el Apéndice 6 se describe con mayor detalle esta investigación.
- *Cuestionario a interesados directos*: Los interesados directos son personas con conocimiento cabal sobre la sociedad civil y representan a diversos sectores dentro y fuera de la misma. La primera etapa de la consulta consistió en el llenado de una encuesta diseñada por CIVICUS y adaptada al contexto uruguayo. El Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) aplicó la encuesta entre el 10 de diciembre de 2004 y el 10 de abril de 2005. Se enviaron 190 encuestas y se obtuvieron 74 respuestas. ICD llevó a cabo el proceso de contacto y entrevista a los representantes de distintas organizaciones de la sociedad, así como del mercado, el Estado, los medios de comunicación y el sector académico, previamente seleccionados por el Equipo Nacional del Índice.
- *Consultas a interesados directos*: Se llevaron a cabo cuatro reuniones presenciales con interesados directos de las distintas regiones, con el fin de ahondar en las informaciones vertidas en la encuesta, en la definición de sociedad civil y en las distintas dimensiones de análisis del ISC. Los representantes convocados a estas consultas presenciales fueron seleccionados entre las organizaciones que respondieron al cuestionario a interesados directos. En el Apéndice 3 se describen con mayor detalle las dos etapas de consulta a interesados directos.
- *Mapeo de la sociedad civil*: Se llevó a cabo un ejercicio de mapeo para identificar a las fuerzas significativas dentro de la sociedad civil e investigar las relaciones entre dichas fuerzas. El ejercicio estuvo a cargo del ENI junto con interesados directos y expertos sobre sociedad civil.

- *Encuesta en las comunidades:* Para llevar a cabo la encuesta en las comunidades se contrató a la empresa Gente Encuestas, que realizó el trabajo de campo entre el 8 y el 26 de enero de 2005. Se realizaron 500 encuestas en dos comunidades de Montevideo y tres del interior. Se aplicó un formulario de encuesta diseñado por CIVICUS y adaptado por ICD. La muestra es representativa del 100% de las comunidades relevadas (definidas como tales para el presente estudio), con un margen de error de 4,38% para un 95% de confianza. En el Apéndice 3 se describe con mayor detalle esta investigación.
- *Estudios exploratorios:* En el marco de este trabajo se realizaron cuatro estudios de caso. Siguiendo la metodología de CIVICUS, se realizaron estudios exploratorios específicos sobre prominencia de la responsabilidad social empresarial y repercusión de la sociedad civil en tres áreas de política prioritaria. Se analizó la incidencia de la sociedad civil en las siguientes temáticas: reorientación del gasto público, salud sexual y reproductiva, y derechos humanos en las cárceles. En el Apéndice 3 se describen con mayor detalle estos estudios.

*2.2.2 Agregación de los datos.* Los datos recabados fueron sintetizados por el equipo de proyecto del ISC en un informe borrador, el cual se estructuró por indicadores, subdimensiones y dimensiones del ISC. Este informe se utilizó como fuente para la puntuación de los indicadores por el GAN. En este ejercicio, cada indicador es puntuado sobre una escala de rango entre 0 y 3, siendo 0 la puntuación más baja y 3 la más positiva. Con la ayuda de esta escala se determina cualitativamente, y en algunos casos cuantitativamente, la puntuación de cada uno de los indicadores.

Este ejercicio se basa en la metodología de ‘jurado ciudadano’ (Jefferson Centre 2002), según la cual los ciudadanos se reúnen para deliberar y opinar sobre decisiones de interés público, basándose en hechos. El papel del GAN es el de puntuar basándose en la evidencia presentada por el Equipo Nacional del Índice (ENI) en el borrador del Informe País.

En Uruguay, el taller de puntuación se llevó a cabo el 20 de julio de 2005, donde participaron ocho integrantes del Grupos de Asesoramiento Nacional. Los participantes dispusieron del informe de investigación con suficiente antelación. La reunión se caracterizó por el intercambio de ideas y percepciones sobre los puntajes, especialmente en aquellos indicadores donde existieron mayores diferencias. En los casos que persistieron las diferencias en la puntuación, se procedió a una votación por mayoría simple. Para cada subdimensión se calculó el promedio de los puntajes obtenidos por cada indicador y para las dimensiones se hizo lo propio con los porcentajes de cada subdimensión, obteniendo así el Diamante de la Sociedad Civil de Uruguay.

### **2.3 Vinculando investigación y acción**

El Índice de la Sociedad Civil no es sólo un proyecto de investigación. Su objetivo es el de involucrar a los actores de la sociedad civil en el proceso de investigación y de esta manera contribuir a las discusiones y eventualmente apoyar al fortalecimiento de la sociedad civil. De esta manera, el ISC se constituye en una iniciativa de investigación-acción.

En el caso de Uruguay, la amplia participación de los actores de la sociedad civil se constató en diferentes momentos: En primer lugar, con la participación de los miembros del Grupo de

Asesoramiento Nacional (GAN), que representan tanto a sectores de la sociedad civil como a académicos expertos en la temática, representantes del Estado, de las empresas, de los organismos internacionales y de los medios de comunicación. Desde el inicio, el GAN se involucró activamente en la revisión conceptual y metodológica del Índice en Uruguay, para concluir en la fase de puntuación. El GAN fue consultado para la toma de decisiones en varias fases del proyecto, como sobre la metodología de regionalización de las consultas a interesados directos, entre otras.

Otro espacio de acción fueron las consultas con interesados directos, donde se dio la oportunidad de discutir en profundidad algunos temas relevantes para la sociedad civil, así como ahondar en las informaciones recogidas a través de la encuesta nacional y también sobre aspectos tales como la definición de sociedad civil, la metodología del ISC y las distintas dimensiones que componen el estudio. Estas consultas presenciales permiten comenzar a trabajar sobre los aspectos débiles y la búsqueda de estrategias de acción.

En tercer lugar, el Taller Nacional fue el ámbito de interacción donde los representantes de las OSC, del Gobierno y de las empresas pudieron detectar las fortalezas y debilidades de la sociedad civil a la luz de los resultados preliminares.

## **2.4 Productos del proyecto**

La implementación del ISC en Uruguay ha generado un amplio rango de productos y resultados:

1. Cuatro informes sobre los estudios de caso con sus respectivos materiales;
2. Un informe de resultados del estudio de medios con su respectiva base de datos;
3. Un informe sobre los resultados de la encuesta en las comunidades y su base de datos;
4. Un informe sobre los resultados obtenidos en las encuestas a interesados directos, así como las memorias de las reuniones presenciales.
5. Un Informe País completo sobre el estado de la sociedad civil en Uruguay;

Las bases de datos, así como los estudios individuales, estarán disponibles al público en el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) y los documentos serán publicados en la comunidad virtual *La sociedad civil en línea* [www.lasociedadcivil.org](http://www.lasociedadcivil.org)

## II. EL ÍNDICE DE LA SOCIEDAD CIVIL EN URUGUAY

### 1. ¿QUÉ DISTINGUE A LA SOCIEDAD CIVIL EN URUGUAY?

El mundo de las organizaciones sociales en Uruguay se caracteriza por su diversidad. Este mundo tiene sus raíces en la vocación de la gente de resolver sus propios problemas y de ejercer de variadas formas su inapelable derecho a la participación ciudadana. Sin lugar a dudas, este mundo influye e impregna todas las esferas de la vida social y económica del país.

En Uruguay existen muchas organizaciones de este tipo; y es difícil poder abarcarlas a todas. Aunque este estudio estuvo guiado por un afán inclusivo, sigue siendo un recorte de la realidad. Aunque el origen de las primeras OSCs se puede remontar a los inicios de la nación, es a partir de las primeras décadas del siglo XX, con la modernización e incipiente industrialización del país, que se consolidan y fortalecen organizaciones como los sindicatos y cooperativas. A mediados del 1900 aparecen las primeras ONG, pero el surgimiento de este tipo de organizaciones como fenómeno social consistente se ubica en los años 80.

Sería imposible registrar en una sola obra todas las organizaciones que componen el complejo escenario de intereses comunes y comunitarios. Allí debería incluirse el ámbito de las relaciones laborales y de la recreación y el tiempo libre, deberían incorporarse las instituciones del ámbito de la educación, las entidades cooperativas, cientos o miles de organizaciones comunitarias que trabajan en estrecha relación con sectores vulnerables de la sociedad, junto a grupos técnicos de asesoramiento, investigación y consultoría.

Aún no integrando todo el dominio organizacional del país, en las publicaciones del Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) se dio cuenta de cientos de organizaciones de distinto tipo que nuclean a hombres y mujeres preocupados por problemas que van desde el desarrollo nacional, la inserción de Uruguay en el contexto regional e internacional, temas educacionales, de salud o ambientales, o la necesidad de dar respuesta a necesidades particularistas. Esas organizaciones convocan el trabajo compensado o voluntario de decenas de miles de personas y realizan desde distintos ámbitos un aporte sustancial al desarrollo social, económico y político del país.

**Cuadro II.1.1: Información del país<sup>4</sup>**

<b>Superficie terrestre:</b> 176.215 km <sup>2</sup>
<b>Población:</b> 3.241.003
<b>Densidad poblacional:</b> 18.4 hab. por km <sup>2</sup>
<b>Población menor de 15 años:</b> 1.033.561 (32%)
<b>Población urbana:</b> 2.974.714 (92%)
<b>Régimen de gobierno:</b> republicano
<b>Nivel de democracia Freedom House:</b> libre
<b>Bancada parlamentaria femenina:</b> 14 titulares (10.8%); tres senadoras y 11 diputadas (resultado electoral octubre 2004)
<b>Idioma:</b> español
<b>Etnicidad:</b> Blanca 93,2; Negra 5,9 y otras minorías 0,9%
<b>Religión:</b> católicos, 66%; protestantes, 2%; judíos, 2%. Estos porcentajes no excluyen la participación en ritos de origen afrobrasileño.
<b>Puntaje IDH:</b> 0.840 (2005), puesto 46
<b>PBI per cápita:</b> 3.486,6 U\$S (2004)
<b>Tasa de desempleo:</b> 12.5% (octubre 2005)

<sup>4</sup> Las cifras que detalla la figura fueron extraídos de las páginas web de los siguientes organismos nacionales e internacionales: Instituto Nacional de Estadística ([www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)); Banco Mundial ([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ([www.undp.org](http://www.undp.org)) y el portal electrónico del Parlamento uruguayo ([www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)).

Esta compleja trama de organizaciones y movimientos tiene en Uruguay una historia muy intensa, aunque relativamente reciente. Uruguay, al igual que varios países de América Latina, transitó en las décadas de los sesenta y setenta por el rompimiento de su modelo social y la instauración de regímenes militares. El Estado había sido superado en su habilidad de sintetizar y administrar las crecientes demandas sociales y la crisis continuada cerró todos los espacios de mediación y representación, irrumpiendo regímenes autoritarios de base militar. Este contexto ubicó a las formas organizadas de la sociedad civil en roles particulares. En Uruguay se comprobó también el cierre de espacios de participación política y la proscripción y prohibición de las formas de asociación tradicionales, los partidos políticos, los gremios y los sindicatos. Esto contribuyó, paradójicamente, a politizar otras manifestaciones sociales y culturales y dicha circunstancia amparó la presencia activa de nuevos actores individuales y colectivos en la esfera de lo político. Así, nuevos actores participaron en la recuperación de la democracia y el papel de distintas organizaciones e instituciones (de derechos humanos, de investigación, de promoción social) ha sido reconocido como de valor e incidencia en el proceso de retorno a los canales democráticos y particularmente en el de la transmisión de valores éticos y democráticos en plena imposición de políticas represivas. Gran parte de las organizaciones tradicionalmente conocidas como ONG nacieron y actuaron con mucha fuerza en ese período, jugando un rol supletorio de las manifestaciones de participación cercenadas y sustituyendo virtualmente a partidos proscriptos y movimientos sociales impedidos de actuar.

Recuperada la democracia, las organizaciones de la sociedad debieron readecuar sus propuestas, confrontar crisis de identidad al dejar de ser mecanismos de oposición antidictatorial para pasar a ser “no gubernamentales” como ampliamente se las identificaba. En los 20 años que han pasado desde la recuperación de la democracia en Uruguay, muchos han sido los cambios que las organizaciones han realizado para acompasar la realidad. Las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos también están jugando hoy, en plena recuperación democrática, un papel trascendental, aún diferente del que jugaron en el pasado. Los perfiles de la sociedad civil, su accionar, sus relaciones e impacto, han cambiado de manera importante, junto con el contexto exterior. Las organizaciones no solamente han mutado de forma y de contenido, sino que también la participación ciudadana se ha transformado. Al tiempo que nuevos actores han pasado a engrosar las filas de la sociedad civil, las organizaciones buscan permanentemente otros caminos para expresar sus intereses, potencialidades, posibles contribuciones y capacidades de articulación.

## **2. EL CONCEPTO DE SOCIEDAD CIVIL EN URUGUAY**

En las últimas décadas las organizaciones han tenido la capacidad de adaptarse al contexto nacional e internacional, lo que ha llevado a transformaciones de forma y de contenido, y de igual modo las formas de participación ciudadana también se han transformado. Desde los actores clásicos de la representación ciudadana (partidos políticos, sindicatos, cooperativas), pasando por todo el complejo organizacional de las ONG hasta el período actual de organizaciones con formatos movimientistas denotan una muy amplia diversidad de actores que exigen, para englobarlos, una determinada amplitud del concepto de sociedad civil.

El concepto de sociedad civil no acepta una definición simplificada o estructurada. Como analizó con precisión un líder de la sociedad civil de Brasil, *“las sociedades civiles se crean en el mismo proceso que se construyen los propios sujetos históricos, en su diversidad de identidades, intereses, propuestas y autonomías, en las oposiciones y diferencias, a través de*

*movimientos, luchas y organizaciones*". (Grzybowski 2004: 53 y 54). Por ello mismo, es equivocado identificar a la sociedad civil exclusivamente con las organizaciones no gubernamentales, tendencia que se comprueba en muchos análisis sobre el tema en la región (Bombarolo, 2001; González Bombal y Roitter, 2003). En Uruguay, 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 las ONG para incluir, especialmente en los últimos años, nuevos y variados actores.

La definición de sociedad civil manejada por el ISC fue puesta a consideración del GAN y hubo consenso con relación al espíritu de la definición planteada: una definición amplia, abarcativa, donde no se parte de la negativa o de lo excluyente. Sin embargo se vertieron un conjunto de aportes entre los que se resaltan: la necesidad de manejar con mucha claridad dos conceptos diferentes: lo público y lo estatal; la creciente incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas y la importancia de su participación en las mismas; el valor trascendental de la función de la sociedad civil para ejercer el control social y para habilitar la participación.

En el proceso más reciente de desarrollo de la sociedad civil en Uruguay, se distinguen novedosos actores cuya participación en el fortalecimiento democrático reviste importancia y debe ser reconocida en sus justos términos. Se trata de nuevas categorías de organizaciones y de expresiones de participación ciudadana que interesa hacer visibles y evaluar adecuadamente. Solamente conociendo y reconociendo los distintos actores es posible diseñar estrategias de alianzas o búsqueda de iniciativas conjuntas. Las nuevas formas de participación interpelan, por otra parte, estructuradas definiciones sobre la sociedad civil que por cierto no acompañan realidades muy complejas. Muchos referentes de exclusión como los términos "sin fines de lucro" o "no gubernamental", resultan hoy categorías que no reflejan la realidad integral de la sociedad civil en Uruguay y en el resto de los países de América Latina.

En la sociedad civil se integran movimientos tradicionales como el sindical y el campesino, las organizaciones profesionales, las organizaciones corporativas que representan los derechos de sectores económicos (cámaras empresariales, por ejemplo) y muchas organizaciones creadas al influjo de las iglesias, especialmente de la Iglesia Católica. Pero también otros actores han irrumpido en la sociedad civil, como son los miles de ciudadanos que se organizan para elevar su calidad de vida y defender sus derechos, o que en momentos de extrema crisis buscan respuestas a la emergencia social. Los clubes de trueque en Argentina y Uruguay, grupos de apoyo a veces de nacimiento espontáneo en un contexto barrial como los comedores o refugios nocturnos, algunos de funcionamiento transitorio y no duradero, son ejemplos de nuevas formas ciudadanas de participación. Otras organizaciones como los grupos de defensa del consumidor o movimientos por la defensa de la vivienda, son también nuevas formas de participación ciudadana y juegan un papel importante en el fortalecimiento democrático en la región.

Determinados temas que durante la dictadura militar habían quedado pospuestos o se habían mantenido invisibles, hoy tienen un protagonismo importante. Así, el movimiento ambientalista y las organizaciones de defensa del medio ambiente y de promoción del desarrollo sostenible, que nacen fundamentalmente en los últimos 20 años, mantienen una activa presencia tanto en la base de la actuación social como en instancias de presión política para influir en la toma de decisiones. El movimiento de mujeres, aunque con actuación en las

décadas anteriores, ha cambiado sustancialmente de perfil, congregando múltiples organizaciones y formas de participación, conquistando espacios que les estaban vedados y que han sido colocados en el debate público. La desigualdad basada en el género, la violencia basada en el género, los derechos de las mujeres, son temas transversales en las sociedades y el movimiento de mujeres ha logrado su incorporación en la agenda de muchas organizaciones, en la legislación y en general en la agenda pública. Pero también otros grupos han emergido con fuerza y la juventud tiene mayores expresiones en formas organizadas y las personas con capacidades diferentes reclaman hoy organizadamente sus derechos. También la responsabilidad social de las empresas es un nuevo componente en el escenario social, con algunas fundaciones creadas recientemente, empresas que ejecutan proyectos sociales o concretan apoyos a la actividad de organizaciones de la sociedad civil, y coaliciones que trabajan por la Responsabilidad Social Empresarial. El valor de la acción pacífica es levantado por la mayoría de las organizaciones, pero algunas formas de organización que también pertenecen a la sociedad civil, revelan tendencias a las acciones violentas para expresar sus intereses. Por ejemplo, en la consulta a interesados directos se mencionó que los grupos de neonazis son alguno de los que recurren ocasionalmente a la violencia.

En un contexto tan diverso y tan complejo, la sociedad civil en Uruguay y a nivel mundial, enfrenta, entre otros, el desafío de encontrar mecanismos y herramientas que sirvan para sistematizar su rica experiencia y para reflexionar sobre los desafíos que afrontan para diseñar políticas y estrategias adecuadas. Aunque el papel de las sociedades civiles es crecientemente importante, todavía la información y el conocimiento sobre sus características y estado son relativamente limitados en varios países de la región. El Índice de la Sociedad Civil (ISC) puede constituir una herramienta valiosa para aumentar la fuerza y la sostenibilidad de la sociedad civil. El Índice de la Sociedad Civil contempla de forma explícita la participación de una variedad de actores en la sociedad civil, considerándola no un espacio cerrado sino una arena de debate, un escenario de vasto pluralismo.

En el caso de Uruguay, la consideración de que la sociedad civil es un escenario plural, diverso, heterogéneo y en permanente construcción, fue una directriz que guió la investigación en todos sus pasos y que generó consenso entre todos los actores involucrados en el proceso del Índice. El Grupo de Asesoramiento Nacional acordó una serie de categorías de formas organizativas que hacen parte de la sociedad civil en Uruguay y cuya inclusión otorgaría una visión de la compleja realidad del mundo asociativo. En este sentido, vale mencionar que si bien el GAN reconoce la actual discusión, en marcha en Uruguay y en el resto del mundo, sobre la inclusión o no de los partidos políticos como componentes de la sociedad civil, los mismos fueron incluidos como una más de las categorías pero no se los incluyó en las consultas realizadas ni en el monitoreo de medios. A partir de las categorías propuestas por CIVICUS, la lista acordada incluyó estos tipos de organizaciones:

1. Organizaciones religiosas
2. Sindicatos
3. OSC de *lobbying* y de cabildeo (por ejemplo de justicia social, de derechos humanos o consumidores)
4. OSC de servicio (por ejemplo. OSC de apoyo al desarrollo comunitario, que brindan servicios sociales o de salud)
5. OSC activas en educación, capacitación e investigación (por ejemplo centros de recursos informativos, *think tanks*, centro educativos sin fines de lucro)
6. Medios de comunicación sin fines de lucro
7. Organizaciones de mujeres
8. Asociaciones juveniles y estudiantiles



9. Asociaciones de grupos desposeídos o marginados social y económicamente (por ejemplo, movimientos de los sin techo)
10. Organizaciones profesionales y corporativas (por ejemplo cámaras de comercio, organizaciones profesionales)
11. Organizaciones/asociaciones comunitarias (por ejemplo asociaciones comunales, comités de vecinos, organizaciones de desarrollo comunitario, grupos de auto-ayuda, asociaciones de padres, etc.)
12. OSC de intereses económicos (por ejemplo cooperativas de ahorro y crédito, asociaciones de ayuda mutua)
13. Organizaciones étnicas o tradicionales
14. Organizaciones ambientalistas
15. OSC de la cultura y las artes
16. OSC sociales, de recreación y clubes deportivos
17. Fundaciones donantes y organizaciones para la obtención de fondos
18. Partidos políticos
19. Redes y federaciones de OSC y organizaciones de apoyo
20. Movimientos sociales, por ejemplo movimiento de los sin tierra, movimientos por la paz
21. Otros grupos

El Grupo de Asesoramiento Nacional (GAN) entendió que las categorías de organizaciones de la sociedad civil aquí propuestas se tratan de entradas múltiples y no únicas (una misma organización puede ser una organización basada en la fe religiosa y al mismo tiempo ser una organización de servicio o activa en educación y capacitación). Mediante esta categorización se conforma un esquema que tiene que cubrir distintas realidades y conformar un modelo, que permita además un sistema comparado, como esta investigación se propone. En definitiva se acordó que este es el marco general para una investigación internacional como la que aquí se presenta.

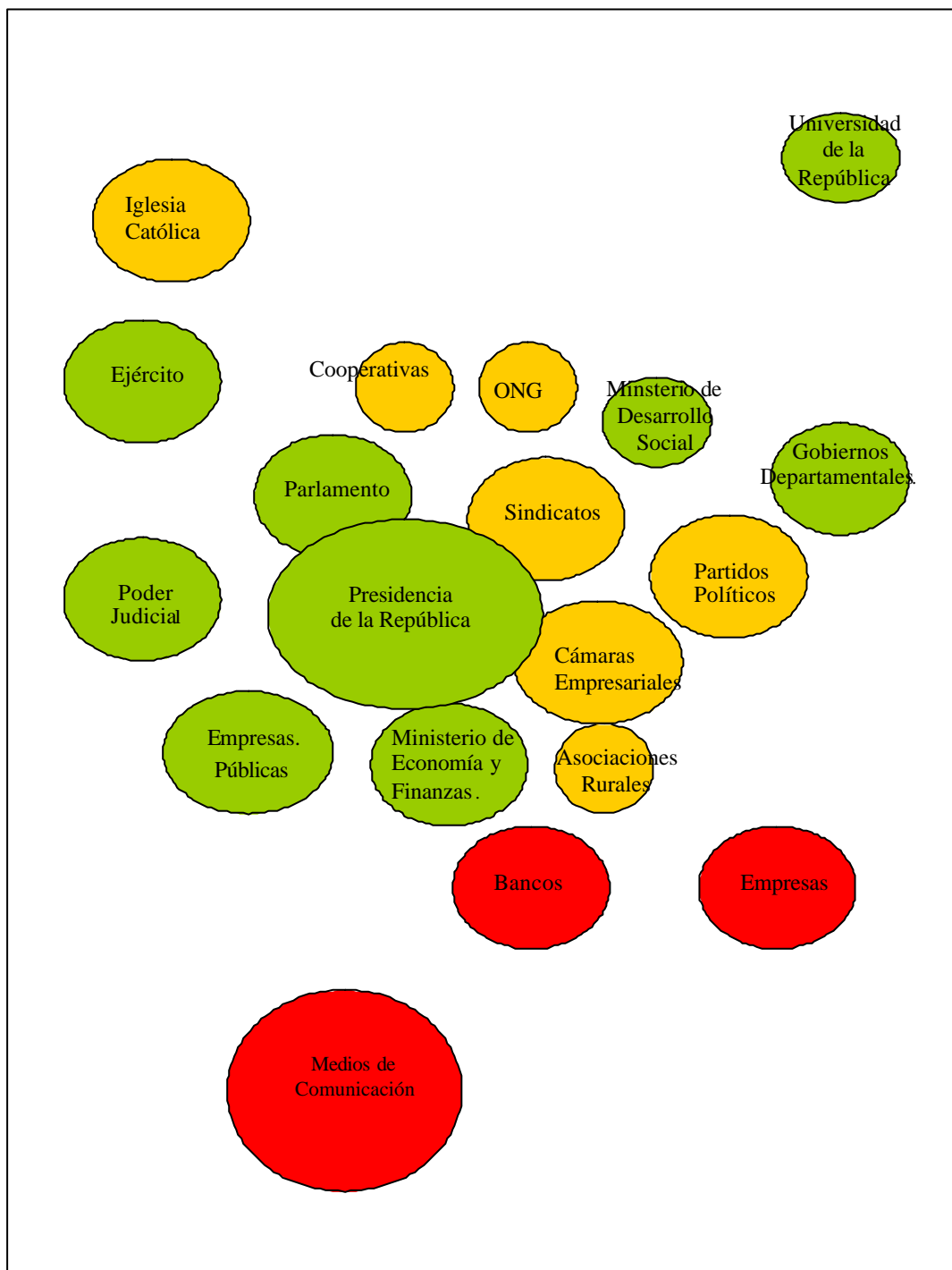
### **3. MAPA DE LA SOCIEDAD CIVIL**

Con el fin de analizar y describir las fuerzas significativas dentro de la sociedad uruguaya y en la sociedad civil en particular, se llevó a cabo un ejercicio de mapeo para permitir su visualización e investigar las relaciones entre dichas fuerzas. El ejercicio fue llevado adelante por el ENI, con un grupo de interesados directos y expertos sobre sociedad civil.

En la figura siguiente, el Estado, la sociedad civil y el mercado se representan con tres colores diferentes: el Estado en verde, el mercado en rojo y la sociedad civil en amarillo. La fuerza de los diversos actores se distingue por el tamaño de los círculos que se le asignan y la distancia entre estos círculos indica el relacionamiento entre los distintos actores.

El mapa (Figura II.3.1) muestra la fuerte predominancia de los actores estatales, con la Presidencia de la República como el sector más fuerte de toda la sociedad. Como se puede apreciar, tienen además mucha relevancia el Ministerio de Economía y Finanzas, el Parlamento, el Ejército, los gobiernos departamentales, el Poder Judicial y las empresas públicas. Sin embargo, esta variedad de actores tiene diferente nivel de relacionamiento con el actor central que la figura representa gráficamente mediante las distancias diferenciales. El segundo mayor actor en cuanto a su influencia, está representado por los medios de comunicación, con una fuerte incidencia en la opinión y en la agenda pública. En la actualidad se puede apreciar una mayor distancia de éste con respecto al poder central. En la sociedad civil, los actores con mayor relevancia son los sindicatos, las cámaras empresariales,

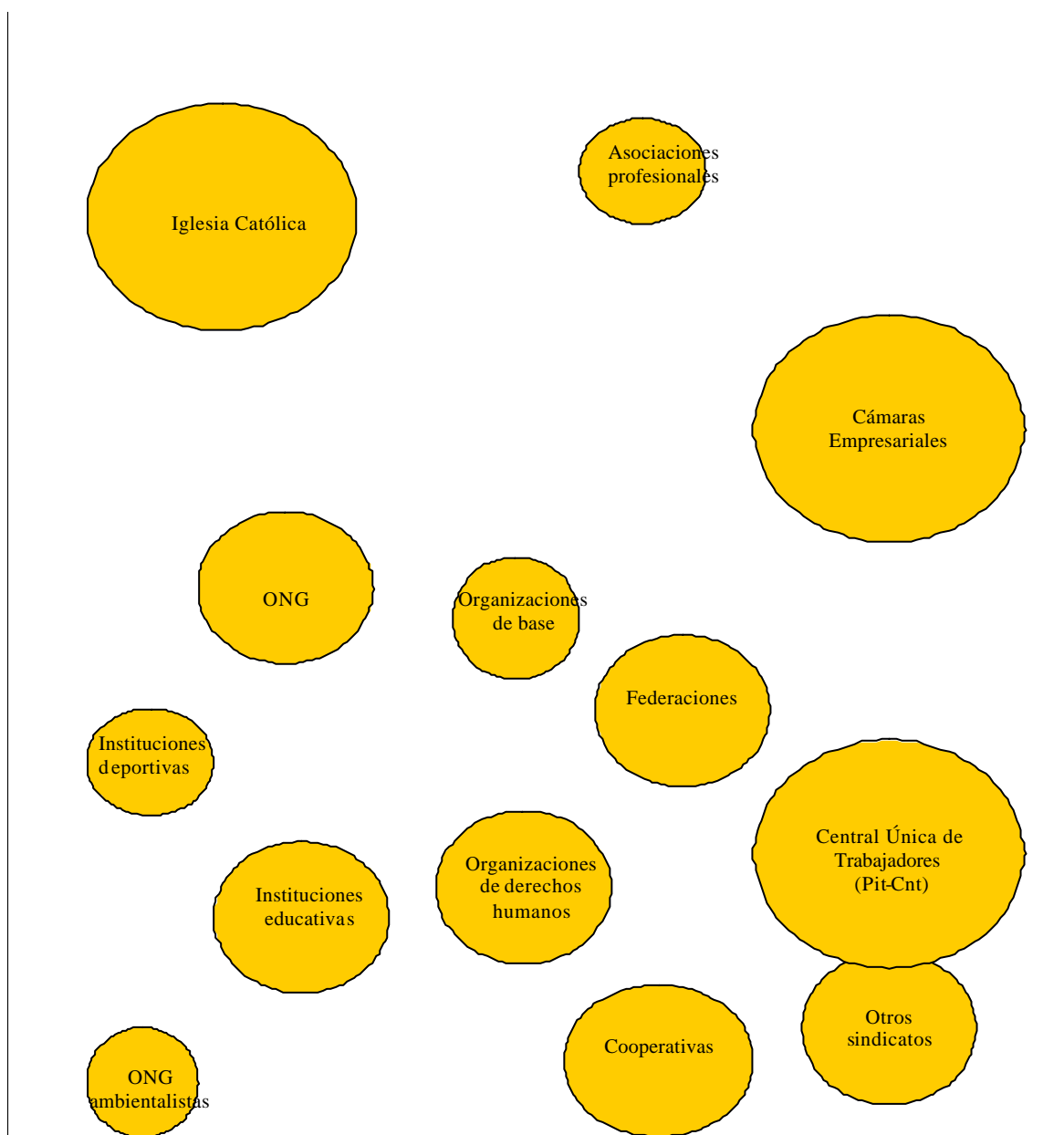
los partidos políticos y la Iglesia Católica, con distintos niveles de relacionamiento con los actores estatales. Los sindicatos y las cámaras empresariales están en estrecha interacción con la presidencia mientras que la Iglesia Católica ha desarrollado un accionar más independiente. Dentro de las fuerzas del mercado, los bancos y las empresas privadas son los que mayor visibilidad tienen, con la misma relevancia que muchos actores estatales.



**Figura II.3.1. Mapa de fuerzas sociales**

Para explorar en profundidad las principales fuerzas de la sociedad civil y sus formas de relacionamiento, se realizó el mismo ejercicio de mapeo. Se identificaron 13 actores de relevancia que se muestran en la Figura II.3.2. Los partidos políticos tiene mucha significación, como se vio en el mapa de fuerzas sociales, pero se decidió no incluirlos en este ejercicio a causa del debate acerca de su pertenencia o no a la sociedad civil.

Como se puede apreciar, la central de trabajadores PIT-CNT; las cámaras empresariales y la Iglesia Católica, son los actores más significativos. En un segundo nivel se destacan las ONG, con particular actuación de las organizaciones de derechos humanos, las cooperativas y las federaciones e instituciones educativas. Por último, las organizaciones de base, las asociaciones profesionales, las ONG ambientalistas y las instituciones deportivas son, dentro de los actores de la sociedad civil, los de menor incidencia relativa.



**Figura II.3.2 Fuerzas de la sociedad civil**

El mapa muestra la especial fragmentación de la sociedad civil, con escasos niveles de relacionamiento y cooperación. En ciertos sectores, en particular el de las ONG, se destaca la ausencia o poca incidencia de las organizaciones de segundo grado.

### 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 julio de 2004 y mayo de 2005. Las cuatro dimensiones que se analizan son: Estructura, Ambiente, Valores e Impacto, a partir de las cuales se conforma el Diamante de la Sociedad Civil en Uruguay. Para cada una de las dimensiones se presenta una sinopsis de las puntuaciones de las subdimensiones con una escala del 0 al 3 y un análisis de los datos recabados para cada uno de sus indicadores.

#### 1. ESTRUCTURA

La dimensión Estructura describe y analiza el tamaño general, la fuerza y la influencia de la sociedad civil en términos humanos, de organización y económicos. Es la dimensión que obtuvo el menor puntaje (1,3), lo que indica una estructura débil. La figura a continuación muestra el puntaje de las seis subdimensiones que componen la dimensión Estructura.

**Figura III.1.1: Puntajes de las subdimensiones de Estructura**



##### 1.1 Amplitud de la participación ciudadana

Esta subdimensión analiza cuán extendida es la participación de los ciudadanos en la sociedad civil. En el Cuadro III.1.1 se resumen el puntaje para cada indicador.

### Cuadro III.1.1: Indicadores sobre amplitud de la participación ciudadana

Referencia	Indicador	Puntaje
1.1.1	Acción política no partidaria	2
1.1.2	Donaciones caritativas	2
1.1.3	Membresía o afiliación a OSC	0
1.1.4	Voluntariado	2
1.1.5	Acción comunitaria colectiva	0

*1.1.1 Acción política no partidaria.* Este indicador indaga sobre la participación en acciones políticas no partidarias, por ejemplo, enviar una carta a un periódico, firmar una petición o participar en una demostración. Según los datos de la encuesta en las comunidades, una proporción significativa, el 43% de los encuestados, ha participado por lo menos una vez en alguna de las acciones señaladas. En particular, el 4,4% manifiesta haber escrito a un periódico una vez, el 13,3% haber firmado una petición una vez y el 8,1% haber participado frecuentemente de marchas o demostraciones. En forma complementaria, los datos del Latinobarómetro (Corporación Latinobarómetro 2005:35) indican que en Uruguay un 28% de los encuestados menciona haber firmado alguna petición y un 21% menciona haber formado parte de una manifestación autorizada. Estas cifras son más elevadas porcentualmente que lo relevado en las comunidades, porque el Latinobarómetro es una investigación de opinión de alcance nacional.

*1.1.2 Donaciones caritativas.* En la encuesta en las comunidades se interrogó a los entrevistados sobre donaciones de dinero u otros bienes (como ropa o alimentos) a organizaciones de caridad durante los últimos 12 meses. Un número importante del total de entrevistados (61,6%) dice haber donado dinero u otros bienes. Entre las personas que manifiestan donar, más de la mitad son mujeres.

*1.1.3 Membresía o afiliación a OSC.* Al indagar sobre la membresía o afiliación a OSC, se encontró que en las distintas comunidades encuestadas, el 29.1% es miembro al menos de una OSC. El mayor porcentaje de afiliación lo presentan los clubes deportivos con un 14,7%, seguido de los sindicatos con un 5,5% y las organizaciones religiosas con un 3,8% (Cuadro III.1.2). La afiliación a OSC no es una práctica extendida en la sociedad y en su gran mayoría está concentrada en las organizaciones más tradicionales de la sociedad uruguaya. Vale agregar, además, que en el taller nacional se señaló la necesidad de fomentar la participación en las organizaciones como forma de praxis democrática.

### Cuadro III.1.2: Porcentaje de membresía por tipo de organización

Categoría de Organización	Porcentaje de Socios	Categoría de Organización	Porcentaje de Socios
Clubes deportivos	14,7	Educación	0,4
Sindicatos	5,5	Juveniles	0,2
Religiosas	3,8	Ambientalistas	0,2
Cooperativas	2,6	Grupos Marginados	0,2
De servicio	2,4	Lobbying y cabildeo	0,2
Comunitarias	2,2	Redes	0,2
Otros Grupos	2,0	Movimientos Sociales	0,2
Profesionales/Corporativas	1,2	Étnicas	0,0
De Cultura	1,2	Medios de Comunicación	0,0
Partidos Políticos	1,2	Fundaciones	0,0
De mujeres	0,4		

*1.1.4 Voluntariado.* Este indicador indaga sobre qué porcentaje de personas realiza trabajo voluntario regularmente. Según la encuesta en las comunidades, el porcentaje de personas que declara realizar trabajo voluntario es de un 46,1%. De ese porcentaje, más de la mitad (56,6%) son mujeres. Paralelamente, son las amas de casa y los jubilados las personas que más expresan realizar tareas voluntarias, 9,8% y 9,4% respectivamente. En cuanto a la religión, las personas que expresan ser católicas y al mismo tiempo declaran realizar tareas voluntarias, son un 22,4% de los entrevistados.

*1.1.5 Acción comunitaria colectiva.* A través de este indicador se indaga sobre la realización y la participación en reuniones comunitarias, en eventos organizados por la comunidad o en esfuerzos colectivos para la solución de un problema comunitario. Un 40,8% recuerda que en los últimos doce meses se realizaron reuniones en la comunidad para discutir temas de interés y un 8,7% participó en alguna de esas actividades. Paralelamente, un 28,3% recuerda que personas de su comunidad se juntaron voluntariamente para hacer algún trabajo en beneficio de la comunidad y un 23,2% participó en esas acciones. De forma complementaria, de acuerdo al Latinobarómetro, el 19% de los latinoamericanos expresa trabajar por temas que afectan a su comunidad y en Uruguay (para la misma fuente), los que manifiestan realizar estas acciones son un 15% (Corporación Latinobarómetro 2005:33 y 34).

Como se puede apreciar, con independencia de la fuente que se considere, existe en la sociedad civil uruguaya una baja realización de acciones comunitarias colectivas, ya que menos del 30% de las personas manifiestan realizar este tipo de acciones.

## **1.2. Profundidad de la participación ciudadana**

Esta subdimensión analiza cuán profunda y significativa es la participación ciudadana en la sociedad civil y cómo es el involucramiento de las personas en las organizaciones de la sociedad civil. En el Cuadro III.1.3 se resume el puntaje para cada indicador.

**Cuadro III.1.3: Indicadores sobre profundidad de la participación ciudadana**

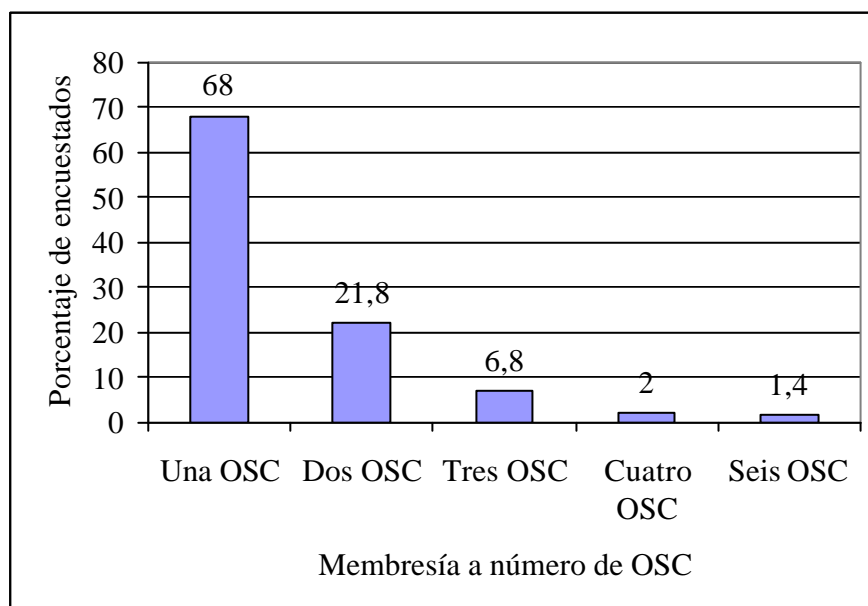
Referencia	Indicador	Puntaje
<u>1.2.1</u>	Donaciones caritativas	0
<u>1.2.2</u>	Voluntariado	1
<u>1.2.3</u>	Membresía y afiliación a OSC	1

*1.2.1. Donaciones caritativas.* En la subdimensión anterior se expresaba que el 61,6% de los entrevistados en la consulta comunitaria manifestaba donar dinero u otros bienes a obras de caridad. Los resultados de la encuesta no permiten realizar un análisis cuantitativo preciso del promedio anual de donaciones, ya que el mayor porcentaje de encuestados (32,8%) no sabe estimar cuánto ha donado y los que declaran un porcentaje importante (26,7%), no se puede cuantificar ya que manifiestan dar ropa o alimentos. Al analizar la relación de las donaciones monetarias y el promedio de ingresos anuales individuales (tomando en cuenta los casos en que los entrevistados pueden estimar cuánto han donado), se observa que el porcentaje del ingreso anual individual dedicado a donaciones es del 0.55%. Aunque este dato se refiere sólo al 40% de los donantes, es interesante observar que la donación en términos relativos es baja.

1.2.2. *Voluntariado.* La dedicación en horas al trabajo voluntario da una idea de cuán profunda y estable es la participación y el compromiso con la sociedad. El porcentaje más alto de dedicación es de 1 a 10 horas semanales y el promedio mensual de trabajo voluntario es de 5 horas, lo que estaría indicando que a pesar de haberse constatado que en las comunidades encuestadas el voluntariado es una práctica extendida, la dedicación es relativamente baja.

Este fue un tema que despertó gran interés entre los participantes del taller nacional. Se expresó que para fomentar la participación habría que fortalecer la capacitación de los voluntarios así como de las organizaciones que los reciben. Además, se consideró que era necesario seguir avanzando en el tema de la legislación sobre el voluntariado en las OSC. Esto surge a raíz de que el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) presentó en mayo de 2005 un proyecto de Ley sobre Voluntariado, que encontró grandes críticas desde la sociedad civil y se generó un debate sobre el tema en la agenda pública. Algunas OSC se manifestaron en contra de la legislación ya que consideraron que limitaba la autonomía frente al Estado y que, además, las OSC habían sido excluidas en la elaboración del proyecto. Finalmente la propuesta original fue modificada y el 4 de agosto de 2005 el Parlamento aprobó una Ley de Voluntariado (Ley N° 17.885), que regula la acción de los voluntarios exclusivamente en el ámbito público, dejando para una segunda etapa la regulación en el ámbito privado.

1.2.3. *Membresía y afiliación a OSC.* La membresía o afiliación a organizaciones es un indicador para medir la profundidad de la participación. Según los datos presentados en el indicador 1.1.3, el 29,1% de los consultados en las comunidades es socio al menos de una OSC. Sumado a esto, entre los que son socios de OSC, 32% son socios de dos o más organizaciones. En la Figura III.1.2 se resumen los porcentajes de los consultados que son socios de una o más OSC.



**Figura III.1.2: Membresía o afiliación a OSC**

### 1.3. Diversidad de participantes en la sociedad civil

Esta subdimensión analiza cuán diverso y representativo es el espacio de la sociedad civil, por ejemplo, indaga sobre si todos los grupos sociales significativos están representados equitativamente o si hay grupos dominantes o excluidos. En el Cuadro III.1.4 se resume el puntaje para cada indicador

**Cuadro III.1.4: Indicadores sobre diversidad de participantes en la sociedad civil**

Referencia	Indicador	Puntaje
1.3.1	Membresía y afiliación a OSC	1
1.3.2	Liderazgo de las OSC	1
1.3.3	Distribución de las OSC	1

*1.3.1 Membresía y afiliación a OSC.* A través de la consulta a interesados directos se analizó en qué medida las OSC representan a todos los grupos sociales significativos, por ejemplo, los residentes en zonas rurales, las minorías, las mujeres, etc. De acuerdo a las respuestas recabadas, son los jóvenes y las personas pobres los que menos representados se encuentran ya que ambos grupos presentan los mayores porcentajes acumulados de ausente y gravemente subrepresentado, un 48,7% para ambos grupos. Por otro lado, la mayoría de los interesados directos opina que las personas de “elite/clase alta” (39,2%) y las mujeres (37,8%) están equitativamente representadas.

El análisis de la composición de las personas que participan en los tipos de organizaciones con mayores porcentajes (excluyendo a los partidos políticos serían: las religiosas, los clubes y las comunitarias<sup>5</sup>) aporta más riqueza a este indicador. Se aprecia que dentro de las organizaciones religiosas participan más las personas de más de 60 años y, paralelamente, las mujeres (20.2%) que los hombres (12.7%). En las organizaciones comunitarias son también las mujeres las que más participan (un 8,1% al tiempo que un 4,8% de hombres son los que lo hacen), pero disminuye la edad promedio de los que más participan ya que son los del tramo etario comprendido entre los 45 y los 60 años (en las religiosas eran los mayores de 60 años). Por último, en los clubes son los varones en general (18.4%) y los jóvenes de 14 a 29 años (9.7%) los que más participan.

De acuerdo a la información brindada, el GAN consideró que existen grupos sociales significativos que están subrepresentados de las OSC (particularmente los jóvenes y las personas pobres).

*1.3.2 Liderazgo en las OSC.* La medida en que los distintos grupos sociales significativos participan o están representados en los niveles dirigenciales de las organizaciones, establece ciertos parámetros sobre el respeto a la diversidad del liderazgo en las OSC. En la consulta a interesados directos se interrogó acerca de cómo se describía el nivel de la participación de distintos grupos sociales como líderes de las organizaciones de la sociedad civil. Los jóvenes aparecen con los mayores inconvenientes de representación, ya que un 66,2% de los entrevistados cree que están ausentes o subrepresentados. De la misma forma se califica a la población rural, a las minorías étnicas y a las personas pobres (un 55,4% en los dos primeros grupos y un 59,5% en los últimos). Por el contrario, la participación de las mujeres y de las personas de clase alta es valorada como representativa ya que más de la mitad de los

<sup>5</sup> Las organizaciones en las que los encuestados más dicen participar son las religiosas (32,9%), los clubes (28,9%), los partidos políticos (14,3%) y las organizaciones comunitarias (12,9%)



entrevistados considera que ambos grupos están mediana y equitativamente representados (un 53,5% en el caso de las mujeres y un 55,4% en el caso de las personas de clase alta).

Los datos de este indicador y el indicador 1.3.1 permiten concluir que los jóvenes están básicamente excluidos del ámbito de la sociedad civil, tanto en lo que se refiere a su representación en las organizaciones, como por falta de espacios de liderazgo.

*1.3.3 Distribución de las OSC.* Las organizaciones de la sociedad civil se concentran en las zonas urbanas del país. Un 35,1% de los interesados directos consultados considera que las OSC están limitadas a zonas urbanas y un 43,2% que están concentradas en las ciudades más grandes. Según un relevamiento de organizaciones no gubernamentales y fundaciones realizado por ICD (ICD, 2000), el 70% de las asociaciones tienen sede solamente en Montevideo y el 30% son del interior o tienen sede en otro departamento además de la capital del país.

## 1.4. Nivel de organización

Esta subdimensión pretende medir el grado de organización de la sociedad civil y qué tipo de infraestructura de apoyo existe para las OSC. En el Cuadro III.1.5 se resumen el puntaje para cada indicador.

**Cuadro III.1.5: Indicadores sobre nivel de organización de la sociedad civil**

Referencia	Indicador	Puntaje
1.4.1	Existencia de OSC de segundo grado y federaciones	1
1.4.2	Efectividad de las OSC de segundo grado y federaciones	2
1.4.3	Autorregulación	1
1.4.4	Infraestructura de apoyo	1
1.4.5	Nexos internacionales	1

*1.4.1. Existencia de OSC de segundo grado y federaciones.* No se cuenta con datos sobre el número de federaciones u organizaciones de segundo grado ni sobre el nivel de participación en ellas, pero según la opinión de los interesados directos la afiliación a este tipo de organizaciones no supera el 50%. Si consideramos los datos agregadamente, un 44,6% de los encuestados considera que entre un 40% y un 60% y más pertenecen a una organización de segundo grado o federación. A modo de ejemplo se puede mencionar la existencia de más de 10 redes o asociaciones como la Asociación Nacional de ONG (ANONG) que nuclea a más de 60 organizaciones en todo el país; la Red de ONGs Ambientalistas que nuclea un número similar de organizaciones, sólo para el caso de las organizaciones no gubernamentales. Hay que tener en cuenta las redes de otros sectores, como el sindical y el cooperativo que cuentan con una importante cantidad de organizaciones de segundo grado.

*1.4.2 Efectividad de las OSC de segundo grado y federaciones.* En relación a la pregunta de cuán eficaces son estas federaciones u organizaciones de segundo grado, se encontró que cerca de la mitad de los interesados directos establece que no es eficaz ni ineficaz (categoría mezclada). Si se consideran agrupadamente los valores, es mayor el porcentaje de individuos que establece que las federaciones tienen algún grado de eficacia que el porcentaje de quienes creen que son ineficaces. Sumadas las categorías mezclada y la de generalmente eficaz, se llega a un 64,5 % de las respuestas contra el 27% que surge de la suma de las categorías completamente ineficaz y medianamente ineficaz. Esto estaría dando como resultado que, además que el grado de participación en redes u organizaciones de segundo grado es

relativamente alta (de acuerdo a lo establecido en el indicador anterior), se podría decir que las mismas son altamente efectivas. Parecería haber aquí una contradicción entre las impresiones volcadas para la puntuación de este indicador sobre la eficacia de las redes y, por otro lado, la ausencia de redes de segundo grado entre las fuerzas sociales más importantes de Uruguay. Esto podría estar señalando que en ciertos sectores las redes se muestran más efectivas en su relacionamiento con sus asociados que en posicionarse como fuerzas sociales.

*1.4.3 Autorregulación.* El establecimiento de mecanismos de autorregulación, su eficacia, así como los códigos de conducta colectiva, aparecen cada vez más como instrumentos clave para mejorar la eficiencia y la eficacia de las organizaciones, así como para legitimar sus acciones. De las consultas a interesados directos se desprende que un 39,2% entiende que existen esfuerzos preliminares para establecer códigos de conducta, pero que su repercusión es sumamente limitada. Esta condición de emergente puede también verse reflejada en el alto porcentaje de respuestas “no sabe” (16,2%). Por otro lado, un 64,9 % de los entrevistados dicen que su organización, por la que responde, cumple un código de conducta colectivo u otra forma de autorregulación.

Este tema de la autorregulación de las OSC está cobrando cada día mayor relevancia en el país. Según los datos recabados en el informe sobre material inédito de las OSC, este es un tema de discusión en ANONG. A partir del debate en torno a la iniciativa gubernamental de la Ley Básica de Participación Institucional (ANONG, 15/11/2004), se señala la necesidad de que las OSC realicen una mirada introspectiva para elaborar mecanismos de autorregulación, para lograr acciones colectivas en un ámbito de transparencia, autonomía, y pluralismo. Las OSC señalaron la importancia de que exista una regulación sobre su accionar y sus relaciones con el Estado. Además, dentro de ANONG se está comenzando a discutir la creación de un código de ética y de certificación de las organizaciones. De igual modo, los participantes del Taller Nacional del ISC concluyeron que sería positiva la creación de algún mecanismo de certificación para las acciones de las OSC.

*1.4.4 Infraestructura de apoyo.* Con el fin de conocer cuál es el nivel de infraestructura de apoyo a la sociedad civil en Uruguay, se indagó sobre la existencia de organizaciones de apoyo, centros de recursos, bancos de datos de información o programas de capacitación y asistencia técnica. De acuerdo a las distintas investigaciones del Índice, la infraestructura es escasa y se presenta como una debilidad frente al papel cada vez más importante que están teniendo las OSC, especialmente en lo que concierne al relacionamiento con el sector empresarial y al Estado. En este sentido, la consulta a interesados directos muestra que un 52,7% de los entrevistados considera que existe una infraestructura muy limitada y agregadamente, un 66,2% dice que no existen o son muy limitados los centros de recursos y la infraestructura de apoyo en general. De acuerdo a estas consideraciones, se puede establecer que las organizaciones de segundo grado, que entre sus funciones tienen el fortalecimiento institucional de sus afiliados no están logrando efectividad en este tema. Por otro lado, salvo iniciativas aisladas, no hay ni desde sociedad civil ni desde el Estado entidades dedicadas al fortalecimiento institucional de las OSC. Según estas consideraciones, la labor desplegada por una de las pocas organizaciones de apoyo no está logrando un grado de efectividad como para que se destaque su accionar por parte de los interesados directos.

*1.4.5 Nexos internacionales.* La consulta a interesados directos dedica algunas de sus interrogantes para evaluar los nexos internacionales de las OSC (incluyendo la membresía a redes internacionales o la participación en eventos regionales o mundiales) y con ello se

infiere acerca del tipo de relacionamiento e intercambio que influyen en el nivel de organización. Del total de consultados, un 29,7% conoce muy pocos ejemplos de OSC que sean miembros de redes internacionales y agregadamente, un 58,1% conoce algunos o muy pocos ejemplos. Estos datos indican que un número limitado de OSC tendría nexos internacionales. Es importante mencionar que en el ejercicio de puntuación del GAN, este punto generó polémica, ya que algunos delegados consideran que solamente una “elite” de OSC tiene nexos internacionales, en general aquellas organizaciones más grandes con una trayectoria más importante y de alcance nacional.

Por solicitud del GAN se incluyó en la consulta otra dimensión de la participación, referida a la participación regional en los procesos de integración del Mercosur. Sobre este punto, un 63,5% dice conocer algunos o muy pocos ejemplos de participación de OSC en proyectos de este tipo. Por consiguiente, al igual que en el caso anterior, la participación a nivel regional es aún limitada.

## 1.5. Interrelaciones

Esta subdimensión indaga sobre cuán fuertes y productivas son las relaciones entre los diversos actores de la sociedad civil. En el Cuadro III.1.6 se resumen el puntaje para cada indicador.

**Cuadro III.1.6: Indicadores sobre grado de interrelación entre los actores de la sociedad civil**

Referencia	Indicador	Puntaje
1.5.1	Comunicación	1
1.5.2	Cooperación	2

*1.5.1 Comunicación.* Mediante este indicador se evalúa cuál es el grado de comunicación de los actores de la sociedad civil. De las valoraciones realizadas por los diversos actores entrevistados, el porcentaje más alto (41,9%) establece que el nivel de comunicación y el intercambio de información entre los actores de la sociedad civil son limitados. Por otra parte, se remarcó como una debilidad el desconocimiento que las OSC nacionales poseen sobre las organizaciones locales.

El tema de la comunicación fue también central en el taller nacional. Quedó planteada allí la falta de comunicación entre las organizaciones y el desconocimiento entre las propias OSC, aspecto que se vinculó a la competencia por recursos y a la falta de estrategias de marketing organizacional. Se propuso en este sentido que sería fundamental fortalecer redes para, de esa manera, poder realizar un trabajo cooperativo de difusión y construir mejores estrategias de comunicación y diálogo.

*1.5.2 Cooperación.* En estrecha relación con el punto anterior se indaga sobre cuál es el grado de cooperación entre los actores de la sociedad civil y si pueden identificarse alianzas o coaliciones intersectoriales en torno a un tema o inquietud común. De acuerdo a los datos recabados, se podría establecer que en determinadas ocasiones los actores de la sociedad cooperan entre sí en torno a un tema común. Se menciona por ejemplo la labor desplegada por la Red de Mujeres Rurales en coordinación con cooperativas y pequeños productores; la labor de las asociaciones civiles del Plan Caif; las Comisiones de Policlínicas Barriales y las redes de merenderos de diversos barrios de la ciudad de Montevideo. El monitoreo de medios también dio muchos ejemplos al respecto, en su mayoría referidos al apoyo entre las

gremiales o cooperativas, pero no se detectan, en los medios, ese tipo de acciones cooperativas en algunas de las otras categorías de OSC. La mayoría de las acciones se refieren a esfuerzos conjuntos en torno a campañas, huelgas o movilizaciones.

De forma complementaria, del examen en la consulta a interesados directos surge que más de la mitad (55,4%) conoce algunos ejemplos o numerosos ejemplos de organizaciones que han realizado acciones conjuntas en torno a una inquietud común. De acuerdo a la información brindada, se puede constatar la posibilidad de identificar algunos ejemplos de alianzas o coaliciones intersectoriales de OSC.

## 1.6. Recursos

Esta subdimensión profundiza en el tema de los recursos que maneja la sociedad civil y en qué medida estos recursos son suficientes para que las OSC puedan cumplir con sus metas. El Cuadro III.1.7 muestra el puntaje otorgado a los indicadores de esta subdimensión.

**Cuadro III.1.7: Indicadores sobre recursos de la sociedad civil**

Referencia	Indicador	Puntaje
1.6.1	Recursos financieros	2
1.6.2	Recursos humanos	2
1.6.3	Recursos tecnológicos e infraestructura	2

*1.6.1. Recursos financieros.* Ante la interrogante sobre cuán adecuados son los recursos financieros de sus organizaciones, un 43,2% de personas consultadas establece que son medianamente adecuados, al tiempo que un 59,4% de ellos considera que esta base financiera es adecuada o medianamente adecuada. De acuerdo a los datos recogidos, el GAN otorgó puntuación 2 a este indicador, por la cual las OSC tendrían recursos financieros suficientes para cumplir con sus metas, pero dejaron constancia expresa de que su percepción es que en general las OSC tienen recursos financieros inadecuados. Esta aparente incongruencia entre lo que contestaron las propias organizaciones y la percepción general de los integrantes del GAN puede estar relacionada con la falta de transparencia y rendición pública de cuentas de las organizaciones. Este tema surgió, como una de las debilidades, en el Taller Nacional y se retomará en la dimensión Impacto.

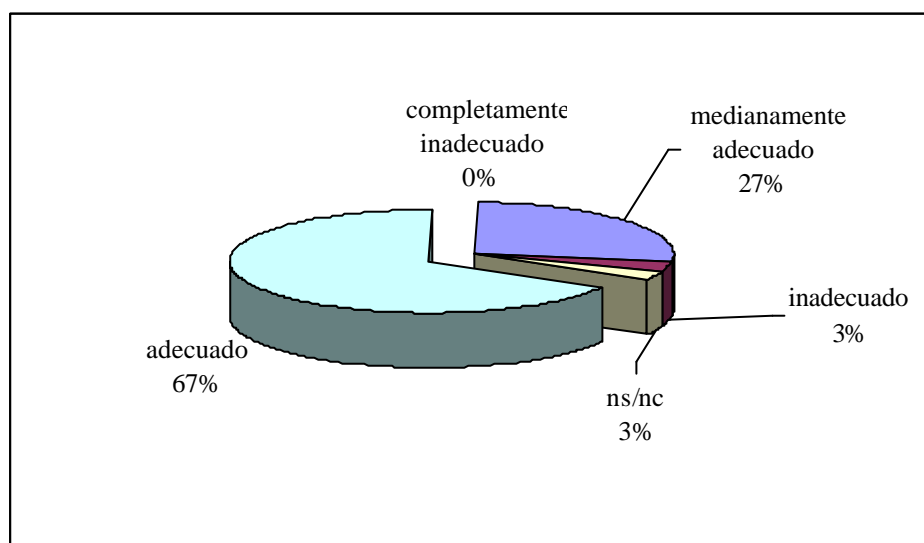
El cuadro III.1.8 presenta las diversas fuentes de financiamiento de las OSC y cuánto representa en el presupuesto de las OSC consultadas la fuente correspondiente. Para el 27% de las OSC consultadas la mayoría de su financiamiento proviene en primer lugar de cuotas de afiliación, seguido de financiamiento del gobierno nacional. La mayoría absoluta (99%) recibe poco o ningún financiamiento de las empresas.

**Cuadro III.1.8: Fuente y porcentaje en el financiamiento de las organizaciones**

¿Qué peso tiene en su presupuesto el financiamiento de esta fuente?	Porcentaje de OSC que reciben financiamiento de las distintas fuentes							
	Del Gobierno nacional	Del Gobierno departamental	De las empresas	De donantes extranjeros	De donantes individuales	Cuotas afiliación	Venta productos y servicios	Otros
Poco o ningún financiamiento	75%	88%	99%	82%	91%	58%	75%	92%
Algo de financiamiento	9%	8%	1%	13%	7%	16%	13%	4%
La mayoría de su financiamiento	16%	4%	0%	4%	3%	27%	11%	4%

Nota: La categoría poco o ningún financiamiento corresponde a de 0 a 20% de financiamiento de las OSC, algo comprende del 40 al 60% del financiamiento y la categoría mayoría del cuadro comprende del 60 al 100% del financiamiento de las organizaciones consultadas.

1.6.2. *Recursos humanos.* Sobre el nivel de los recursos humanos de las OSC y cuán adecuados son, una mayoría (66,7%) de los representantes de las organizaciones entrevistados considera que el conjunto de aptitudes del personal de su organización es adecuado para lograr las metas definidas. Apenas un 3% considera que los recursos humanos son inadecuados. (ver Figura III.1.3). Al igual que en el caso de los recursos financieros el GAN consideró que era necesario matizar estos resultados para ajustarlos a la realidad..



**Figura III.1.3: Adecuación de los recursos humanos en las OSC**

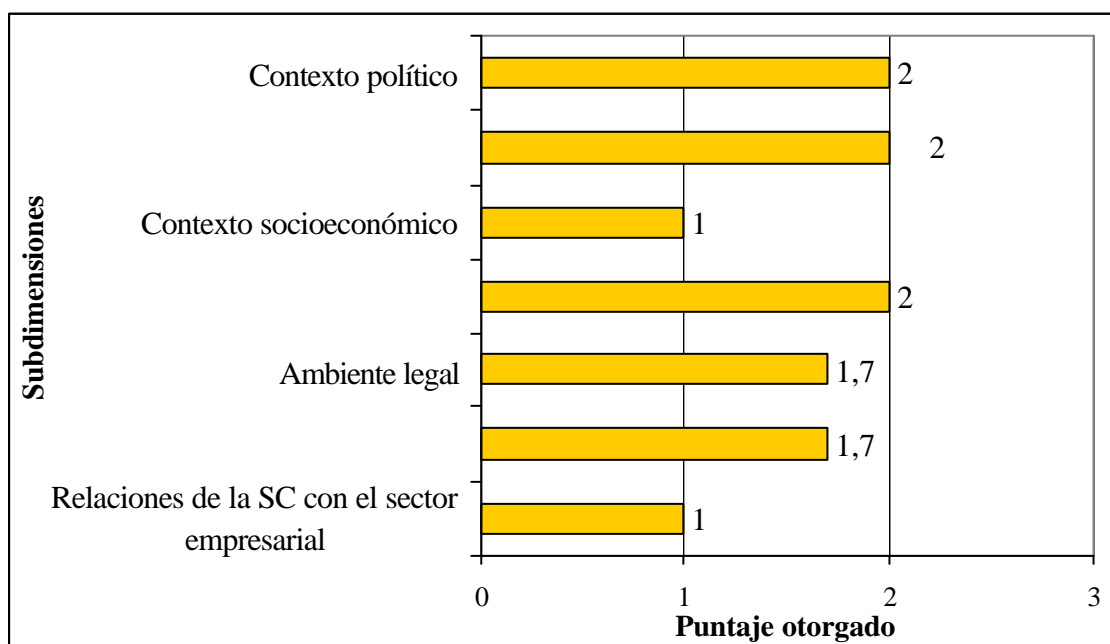
1.6.3. *Recursos tecnológicos e infraestructura.* A través de este indicador se busca medir el nivel de los recursos tecnológicos y de infraestructura con que cuentan las OSC y en qué medida éstos son adecuados para el desarrollo de la actividad. Un 37,8% establece que los recursos son adecuados y si se considera en forma agregada las respuestas adecuado y medianamente adecuado, el porcentaje trepa al 70,2%. Al igual que en el indicador referido a recursos económicos, la percepción general es otra ya que los integrantes del GAN consideraron que en general la infraestructura es inadecuada.

Como conclusión general de la dimensión Estructura se puede decir que las debilidades de esta dimensión se centran en la participación ciudadana tanto en términos de amplitud como de profundidad. Por una parte se encuentra una muy baja participación en acciones colectivas en la comunidad donde menos de un 30% manifiesta participar y además un porcentaje similar en cuanto a la afiliación o membresía a OSC. Otra de las debilidades se refiere a los niveles de organización de la sociedad civil, en lo relativo al bajo nivel tanto del número de organizaciones de segundo grado, de infraestructura de apoyo como de nexos internacionales. A modo de ejemplo dos tercios de los interesados directos consultados considera que la infraestructura de apoyo es limitada o inexistente. Adicionalmente habría que señalar la carencia de canales de comunicación entre las propias OSC y con otros sectores, lo que se traduce en bajos niveles de cooperación, de trabajo en red y actividades de coordinación intersectorial. Por otro lado, los datos revelan que las OSC contarían con los recursos económicos, humanos, tecnológicos y de infraestructura adecuados para el cumplimiento de sus metas. Cabría dejar abierta la interrogante sobre cuales son las causalidades que subyacen a la debilidad de esta dimensión. Un análisis pormenorizado de las distintas categorías que componen la sociedad civil podría echar luz al respecto sobre este tema.

## 2. AMBIENTE

La dimensión Ambiente analiza el contexto político, social, económico, cultural y legal en el que la sociedad civil existe y funciona. El puntaje otorgado a esta dimensión es de 1,6, lo que indica un ambiente medianamente propicio para que las OSC desarrollen sus actividades. Es la dimensión que obtuvo el puntaje más alto. En la Figura III.2.1 se muestra el puntaje de las 7 subdimensiones que componen la dimensión Ambiente. Allí se pueden apreciar los dos aspectos críticos de esta dimensión: el relacionamiento con el sector empresarial y el contexto socioeconómico.

Figura III.2.1: Puntajes de las subdimensiones de Ambiente



## 2.1. Contexto político

Esta subdimensión examina la situación política en Uruguay y su impacto en la sociedad civil. El Cuadro III.2.1 resume los puntajes de sus indicadores.

**Cuadro III.2.1: Indicadores sobre contexto político**

Referencia	Indicador	Puntaje
2.1.1	Derechos políticos	3
2.1.2	Competencia política	3
2.1.3	Estado de derecho	2
2.1.4	Corrupción	2
2.1.5	Efectividad del Estado	2
2.1.6	Descentralización	0

*2.1.2 Derechos políticos.* Los ciudadanos en Uruguay tienen total libertad y opción de ejercer sus derechos políticos y de participar significativamente en los procesos políticos. Según los datos del informe internacional Freedom in the World (Freedom House 2005a). Uruguay recibe el estatus de país libre, tanto en lo que se refiere a los libertades políticas como a libertades civiles, en ambos casos con el puntaje mayor (1).

*2.1.2 Competencia política.* En Uruguay el sistema de partidos puede ser calificado como de pluralismo moderado en términos de Sartori<sup>6</sup>, con partidos fuertemente institucionalizados, poco distantes ideológicamente y con un estilo de competencia política centrípeta, es decir de disputa por el centro del espectro ideológico. La idea de que los partidos son fuertemente centralizados estaría corroborada por numerosos trabajos académicos que muestran la notable incidencia de los partidos uruguayos como centrales en la configuración de la vida política y social del país<sup>7</sup>. El crecimiento electoral del partido de izquierda, Encuentro Progresista-Frente Amplio, dado en los últimos años (y que finalmente lo llevaron al gobierno en 2005), produjo un proceso de convergencia ideológica para la totalidad del sistema, anotándose así otro rasgo más del pluralismo señalado. La configuración histórica de los restantes dos partidos (Partido Nacional y Partido Colorado) ha sido de “catch all party”<sup>8</sup>, rasgo que les ha permitido competir exitosamente por el centro del espectro ideológico.

*2.1.3 Estado de derecho.* Mediante este indicador se busca indagar en qué medida rige el estado de derecho en el país. Según los datos del informe *La Democracia en América Latina* (PNUD 2004a) el Estado, en Uruguay, no enfrenta dificultades importantes a la hora de proteger a sus ciudadanos de la violencia ordinaria ya que su tasa de homicidios dolosos es de 4,6 homicidios por cada cien mil habitantes. Respecto a las garantías del debido proceso, algunos indicadores reflejan que las violaciones de los derechos de los acusados y los presos son severas en el país. Para el año 2000, Uruguay contaba con una tasa de presos sin condena del 72,5% y una población carcelaria que excede la capacidad instalada en un 150,8%. (PNUD 2004a: 110). Recientemente, el 15 de setiembre de 2005, se aprobó la Ley N° 17.897

<sup>6</sup> Los rasgos distintivos de los sistemas de partidos caracterizados como de pluralismo moderado son: “i) una distancia ideológica relativamente pequeña entre sus partidos importantes; ii) una configuración de coalición bipolar, y iii) una competencia centrípeta” (Sartori 1992: 227).

<sup>7</sup> Para una discusión más acabada de la centralidad de los partidos políticos en la vida política y social del país, ver entre otros: Lanzaro, Jorge (2000a); Lanzaro, Jorge (2000b); Caetano, G. et al (1987); Caetano, G. et al (1992); y Pérez Antón, R. (1998).

<sup>8</sup> La expresión refiere a los partidos “atrapa todo” es decir con un grado de amplitud ideológica como para cubrir un amplio porcentaje del electorado. Un mayor detalle de este rasgo “catch all” de los partidos políticos uruguayos ver Lanzaro, Jorge (2000a) y (2000b).

que se refiere a normas de humanización y modernización del sistema carcelario, con el fin de paliar en parte esta crítica situación.

Como dato complementario vale acotar que de acuerdo al *Índice de Gobernabilidad 1998-2004* (World Bank 2004a), un 61,8% de los países están peor que Uruguay en la dimensión Estado de Derecho para el 2004. (Cuadro III.2.2). En el cuadro se puede ver la variación del índice entre 1998 y 2004.

**Cuadro III.2.2: Estado de derecho en Uruguay según el Índice de Gobernabilidad del Banco Mundial 1998-2004**

Indicador de gobernabilidad	Año	Rango de percentiles (0-100)	Estimado (-2.5 a + 2.5)	Desvío estándar	Número de encuestas
Estado de Derecho	2004	61.8	+0.42	0.13	12
	2002	68.4	+0.54	0.14	11
	2000	74.3	+0.65	0.16	11
	1998	70.8	+0.54	0.21	8

Los datos recogidos para este indicador indican que hay un nivel moderado de confianza en la ley y que las violaciones a la misma, tanto por parte de los ciudadanos como del Estado, no son frecuentes.

*2.1.4 Corrupción.* En el Índice de Corrupción de Transparencia Internacional (2004), Uruguay se sitúa en una posición moderada con 6,2 puntos, donde 10 es muy honesto y 0 muy corrupto. Este puntaje se refiere a la percepción del grado de corrupción por parte de empresarios y analistas de cada país. Este índice examina también los desvíos estándar, es decir las diferencias de valores otorgados por las distintas fuentes consultadas. Los valores menores a 0,5 indican acuerdo, valores entre 0,5 y 0,9 indican algún acuerdo, mientras que valores igual o mayor que 1 indican desacuerdo. Para Uruguay el valor es de 0,6, lo que estaría indicando un valor de acuerdo relativamente alto.

Como el tema de la corrupción tiene varias aristas conviene dejar planteada una interrogante sobre uno de los tópicos de la situación de este tema en Uruguay. Se puede decir que si bien existen casos de corrupción en funcionarios públicos de jerarquía, no son generalizados y, quizás por ello, no tienen una visibilidad pública relevante. La pregunta que cabe dejar planteada es si esto se debe a la inoperancia del sistema en su conjunto para investigar y dar a conocer los posibles casos existentes o si, por el contrario, la sanción de la “ley cristal” de 1999 tuvo un efecto tan favorable que redujo considerablemente los casos<sup>9</sup>.

*2.1.5. Efectividad del Estado.* Este indicador indaga sobre las capacidades del Estado para cumplir sus funciones específicas. De acuerdo al Índice de Gobernabilidad 1998-2004 (World Bank 2004a), un 68,8 % de los países están peor que Uruguay en la dimensión Efectividad del Gobierno para 2004. En el cuadro III.2.3 se puede apreciar la variación del Índice entre 1998 y 2004.

<sup>9</sup> La ley 17060 instauró medidas para desalentar la corrupción mediante la declaración de bienes de los funcionarios públicos y aumentando la transparencia en el proceso de compras estatales.



**Cuadro III.2.3: Efectividad del gobierno en Uruguay según el Índice de Gobernabilidad del Banco Mundial 1998-2004**

Indicador de gobernabilidad	Año	Rango de percentiles (0-100)	Estimado (-2.5 a + 2.5)	Desvío estándar	Número de encuestas consultadas
Efectividad del gobierno	2004	68.8	+0.52	0.17	10
	2002	71.1	+0.52	0.16	8
	2000	75.3	+0.71	0.19	8
	1998	78.7	+0.67	0.25	4

De acuerdo con estos datos, el GAN opinó que la burocracia estatal funciona pero es percibida como incompetente o carente de respuestas.

Cabe preguntarse aquí si el proceso inflación del número de funcionarios públicos (muchas veces de manera clientelar<sup>10</sup>) de las últimas décadas no influyó en esta percepción acerca de la incompetencia de la burocracia estatal.

*2.1.6 Descentralización.* Al analizar en qué medida el gasto público es transferido a los gobiernos subnacionales, se encuentra que la descentralización es poco significativa, ya que el porcentaje subnacional del gasto público no llega a un 20%. En conjunto, el gasto de los 19 gobiernos departamentales<sup>11</sup> representa alrededor de un 4% del PBI. El Cuadro III.2.4 que a continuación se presenta muestra, para los años 1999 a 2003, la evolución del gasto social estatal destinado a los gobiernos departamentales como porcentaje del PBI.

**Cuadro III.2.4: Evolución del gasto de los gobiernos departamentales**

Gasto gobiernos departamentales Como % del PBI	
1999	4,4%
2000	4,3%
2001	4,2%
2002	4,3%
2003	4,0%

Fuente: Presidencia de la República - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Asesoría Técnica en Políticas Sociales 2004: 9.

**2.2. Derechos y libertades básicas**

Esta subdimensión examina en qué medida los derechos y libertades básicas (libertad de expresión, de asociación, de expresión, de acceso a la información, de prensa, etc.) están aseguradas por la ley y en la práctica. El Cuadro III.2.5 resume los puntajes de sus indicadores.

<sup>10</sup> Mediante este tipo de práctica se evaden los procedimientos burocráticos administrativos legales y una persona ingresa a la administración pública por recomendación de algún político “amigo”.

<sup>11</sup> En Uruguay la división política recibe el nombre de Departamento, similar a Estado o Provincia en otros países.

### Cuadro III.2.5: Indicadores sobre derechos y libertades básicas

Referencia	Indicador	Puntaje
2.2.1	Libertades civiles	3
2.2.2	Derecho a la información	1
2.2.3	Libertad de prensa	2

2.2.1 *Libertades civiles.* En la Constitución de la República Oriental del Uruguay, que rige desde 1967, el artículo 7 recoge el principio general de libertad. De acuerdo a este artículo, todos los habitantes del país tienen derecho a crear las instituciones y organizaciones que deseen y en el ejercicio de ese derecho deberán contar con la protección gubernamental. Además, la Constitución consagra especialmente los derechos de asociación y libre expresión del pensamiento, en los artículos 39 y 29 respectivamente. (Martínez 1997: 257).

Por otra parte, según los datos del informe internacional Freedom in the World (Freedom House 2004a), Uruguay recibe el status de país libre, tanto en lo que se refiere a las libertades políticas como a las libertades civiles, en ambos casos con el puntaje mayor (1). De acuerdo a este índice, desde 2002 hasta la fecha Uruguay viene manteniendo el status de país libre.

2.2.2 *Derecho a la información.* Este indicador analiza en qué medida el acceso público a la información está garantizado por la ley y cuán accesibles son para el público los documentos del gobierno. Según el informe *La democracia en América Latina* (PNUD 2004a), en Uruguay no existe el derecho al acceso a la información pública ni Habeas data. El “*derecho al acceso a la información pública*” se refiere al derecho de las personas a obtener información en manos estatales sobre el manejo de los asuntos públicos. “*Habeas data*” se refiere a una acción que garantice el acceso de cualquier individuo a la información contenida en bases de datos públicas o privadas, referida a su persona o a su propiedad, y en caso de ser necesaria la posibilidad de actualizar, corregir, remover o preservar tal información, con el objeto de proteger ciertos derechos fundamentales.

El Proyecto de Participación Ciudadana para la Cumbre de las Américas (Seguimiento de la Sociedad Civil a la Implementación del Plan de Acción de Québec)<sup>12</sup>, realizado en los países del Mercosur, buscó corroborar si las dependencias gubernamentales respondían de forma positiva a requerimientos de información por parte de los ciudadanos comunes, en los procedimientos y tiempos establecidos por las normativas de cada país. Por ejemplo, en Uruguay, de catorce peticiones a dependencias gubernamentales, apenas se consiguió una respuesta.<sup>13</sup> Este magro resultado corroboraría ciertos diagnósticos realizados sobre la situación del acceso a la información en nuestro país, en este sentido, “(...) *salvo algunos casos aislados, en el Estado uruguayo reina la cultura del secreto. En líneas generales los funcionarios públicos y los jefes de la administración consideran que la información es patrimonio de la burocracia, no de la ciudadanía. (...) No existen políticas específicas de transparencia respecto a los asuntos de interés general que tramitan las distintas dependencias del Estado. (...) Para agravar más la situación en Uruguay existen numerosas*

<sup>12</sup> Por ampliación de este proyecto de seguimiento ver [www.sociedadcivil.org](http://www.sociedadcivil.org)

<sup>13</sup> Recientemente se ha creado el Grupo de Acceso a la Información Pública, conformado por diversas organizaciones de la sociedad civil y la Universidad de la República, quienes presentaron un anteproyecto de ley de “*acceso a la información, amparo informativo y acción de habeas data contra el Estado*” que ahora ingresó en un período de consulta con especialistas y la sociedad en general. El proyecto ingresará formalmente al Parlamento en el mes de febrero de 2006, después del receso parlamentario.

leyes estableciendo el secreto para múltiples actividades (secreto bancario, secreto estadístico, secreto tributario, secreto en materia de adopciones).” (Lanza, Edison (s/f) :4,5)

Tal como indica la puntuación del indicador podemos decir que el acceso ciudadano a los documentos del gobierno es limitado pero está comenzando a ampliarse a partir de algunas iniciativas de la sociedad civil.

2.2.3 *Libertad de prensa.* Desde 1989 está vigente la Ley de Prensa N° 16.099, que en su artículo 1° declara “Es enteramente libre en toda materia, la expresión y comunicación de pensamientos u opiniones y la difusión de informaciones mediante la palabra, el escrito o la imagen, por cualquier medio de comunicación, dentro de los límites consagrados por la Constitución de la República y la ley. Esta libertad comprende, dando cumplimiento a los requisitos resultantes de las normas respectivas, la de fundar medios de comunicación. Los periodistas tendrán el derecho a ampararse en el secreto profesional respecto, a las fuentes de información de las noticias que difundan en los medios de comunicación.”<sup>14</sup> Complementariamente, según los datos del informe internacional Freedom of the Press (Freedom House 2005b), Uruguay se sitúa en la categoría de países libres, con un puntaje de 29<sup>15</sup> que se descompone de la siguiente manera: ambiente legal 9 puntos, influencia política 9 y presiones económicas 11. Esta agencia internacional establece también que si bien la prensa pudo cubrir libremente las últimas elecciones en octubre de 2004, las leyes contra la difamación continúan restringiendo el libre ejercicio de la libertad de prensa.

## 2.3. Contexto socioeconómico

### Cuadro III.2.6: Indicador sobre el contexto socioeconómico

Referencia	Indicador	Puntaje
2.3.1	Contexto socioeconómico	1

Esta subdimensión indaga cuál es la situación socioeconómica en el país y su repercusión en la sociedad civil. Junto con la subdimensión relativa al relacionamiento con el sector empresarial (2.7) es, de la dimensión Ambiente, la de puntaje más bajo. No se divide en indicadores como las demás subdimensiones, sino que evalúa la situación a través de la presencia o ausencia de las siguientes ocho condiciones socio-económicas.

1. Pobreza generalizada (por ejemplo, más del 40% de la gente vive con menos de dos dólares por día)
2. Guerra civil (conflicto armado durante los últimos cinco años)
3. Conflicto étnico o religioso grave
4. Crisis económica grave (por ejemplo la deuda externa es más grande que el PBN)
5. Crisis social grave (en los dos últimos años)
6. Inequidades socioeconómicas graves: Índice de Gini mayor que 0.4
7. Analfabetismo generalizado (más del 40%)
8. Falta de infraestructura de TIC (por ejemplo, tasa de conectividad a Internet: menos de cinco servidores por cada 10.000 habitantes)

1. *Pobreza generalizada* – Con respecto a los niveles de pobreza presentes en el país, los datos anteriores a la crisis económica muestran que para el año 2000, un 3,9% de la población vivía con menos de dos dólares por día (World Bank 2002). En cuanto a datos más actuales pero brindados por otras fuentes, “cuando se utiliza el umbral de un dólar

<sup>14</sup> Página web de Parlamento < <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley16099.htm>>

<sup>15</sup> Entre 0 y 30 se considera que el país tiene libertad de prensa; entre el 31 y 60 es parcialmente libre y entre 61 y 100 la prensa tiene restricciones.

*diario (en paridad de poderes de compra de 1985), con el que se monitorea la meta del milenio 1 relacionada con la pobreza, apenas el 0,3% del total de la población uruguaya es clasificada como pobre” (PNUD 2005: 98). De acuerdo a estos datos de comparación internacional, esta condicionante no está presente en Uruguay.*

2. *Guerra civil* – Esta condicionante no está presente para Uruguay ya que hace más de cinco años que no se da ningún conflicto armado.
3. *Conflicto étnico o religioso* – Tampoco está presente esta condicionante porque los casos de conflictos étnicos o religiosos han sido prácticamente nulos en la historia nacional. En el caso de la religión, las disputas han sido exclusivamente en términos de debate de ideas y nunca en conflicto.
4. *Crisis económica* – Esta condicionante está presente ya que el porcentaje de deuda externa en relación al producto<sup>16</sup> pasó de un 34% en 1998 a un 109% en el año 2003 (World Bank 2005).
5. *Crisis social* – En el año 2002 se hace presente en el país una de las mayores crisis de la historia uruguaya<sup>17</sup>, que comenzó con una crisis cambiaria y siguió con una crisis financiera y de balanza de pagos que afectó a toda la economía y a toda la sociedad. La caída del PBI fue de 18.6%, según el tipo de cambio, entre 1998 y 2002 de acuerdo a los datos del Banco Central del Uruguay (BCU). Se dio un fuerte aumento de la pobreza que prácticamente duplicó los índices previos a 1998; creció la tasa de emigración al punto que “Según los datos estimados, en el año 2002 abandonaron el país 17 de cada 1000 uruguayos” (PNUD 2005: 48) y la tasa de desempleo “(...) no ha dejado de crecer desde mediados de 1998, y en el año 2002 superó el 19% de la población económicamente activa (PEA)” (Gallicchio 2003: 14). Se podría decir que las tendencias económicas generales y del ingreso de los hogares conllevan un impacto negativo sobre la estructura de oportunidades de la sociedad uruguaya en su conjunto. La evolución de la pobreza (su “infantilización”), las transformaciones de las familias y los procesos de segregación residencial, contribuyen a este panorama general de deterioro de la calidad de vida y de las condiciones de bienestar que caracterizaron al país en el pasado y que se agravaron con la crisis del 2002.
6. *Inequidades socioeconómicas* – De acuerdo al Banco Mundial, el Índice de desigualdad del año 2000 de Uruguay fue de 44,6 (World Bank 2004b). Para el mismo año, pero de acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Índice de Gini<sup>18</sup> de Uruguay fue de 44,5 (PNUD 2005: 95). En el año 2004 fue de 45,3 (PNUD 2005: 95), lo que indicaría un aumento leve pero sistemático de las desigualdades sociales con autonomía del ciclo económico.

---

<sup>16</sup> El stock de deuda consiste en la deuda pública garantizada a largo plazo, la deuda a largo plazo no garantizada (informada o estimada por el staff del Banco Mundial), el uso de créditos del FMI y la deuda estimada de corto plazo.

<sup>17</sup> Según algunos estudios, la crisis profundizó tendencias que ya eran visibles en los indicadores socioeconómicos uruguayos desde mediados de la década de 1990 (PNUD 2005: 46).

<sup>18</sup> Por más detalles sobre el Índice Gini y su metodología ver entre otros a: Vigorito, Andrea; “Una distribución del ingreso estable. El caso de Uruguay 1986-1997”; Instituto de Economía – Serie Documentos de Trabajo N° 6; Montevideo; 1999 y Bucheli, Marisa y Furtado, Magdalena; “La distribución del ingreso en Uruguay 1986-1999: Alternativas para su medición”; CEPAL; Uruguay; Abril de 2000.

7. *Analfabetismo* – Uruguay presenta las tasas más bajas de analfabetismo de toda América Latina. Según la CEPAL (2004a), dicha tasa para ambos sexos se ha mantenido incambiada en un 1,5% desde 1990 hasta el año 2002. Para el Banco Mundial, la tasa ha sido de un 2% desde 2000 hasta 2002 (World Bank 2004b).
8. *Falta de infraestructura TIC* – En cuanto al nivel de infraestructura de Tecnología de Información y Comunicación (TIC), Uruguay presenta para el año 2003 las siguientes cifras: 87.630 hosts y 271,20 hosts por cada 10.000 habitantes. Además tiene 370 mil computadoras, lo que representa 11,01 computadoras por cada 100 usuarios<sup>19</sup>. Con respecto al nivel de conexión a Internet para el año 2003, alrededor de un 13% de los hogares contaba con conexión (de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística). Por último, el porcentaje de penetración de computadoras personales en hogares era para el total del país de un 18,3% para el año 2003 (Lescano/Stolovich 2004: 18).

En síntesis, se puede establecer que en Uruguay las condiciones sociales y económicas limitan significativamente el funcionamiento eficaz de la sociedad civil, ya que están presentes tres de las ocho condicionantes: crisis económica grave, crisis social e inequidades socioeconómicas graves.

## 2.4. Contexto sociocultural

Esta subdimensión examina en qué medida las normas y las actitudes socioculturales son conducentes o perjudiciales para la sociedad civil. El Cuadro III.2.7 resume los puntajes de sus indicadores.

**Cuadro III.2.7: Indicadores de contexto sociocultural**

Referencia	Indicador	Puntaje
2.4.1	Confianza	1
2.4.2	Tolerancia	2
2.4.3	Dignidad u honestidad pública	3

*2.4.1 Confianza.* Para evaluar en qué grado los integrantes de la sociedad confían unos en otros, en la encuesta en las comunidades se interrogó sobre si la mayoría de la gente es confiable o si nunca uno puede tener suficiente cuidado al tratar con otras personas. Un 58% de los encuestados manifiesta que nunca se es demasiado cuidadoso, contra un 36% que considera que la mayoría es confiable. Ante una pregunta similar en la encuesta Latinobarómetro del año 2004, un 24% de los encuestados en Uruguay manifiesta que se puede confiar en la mayoría de las personas y, como se puede apreciar en el cuadro III.2.8 en el período 1996 a 2004 se registra una caída de 9 puntos (Corporación Latinobarómetro 2004: 32).

**Cuadro III.2.8 Evolución de la confianza interpersonal (latinobarómetro)**

	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	1996 - 2004
Uruguay	33	31	34	23	24	36	35	24	-9

Fuente: Corporación Latinobarómetro 2004: 32. En el cuadro se reflejan los porcentajes de respuesta para la opción “Se puede confiar en la mayoría de las personas” de la siguiente pregunta incluida en el formulario de latinobarómetro: “Hablando en general, ¿Diría Ud. que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás?” (Corporación Latinobarómetro 2004: 32).

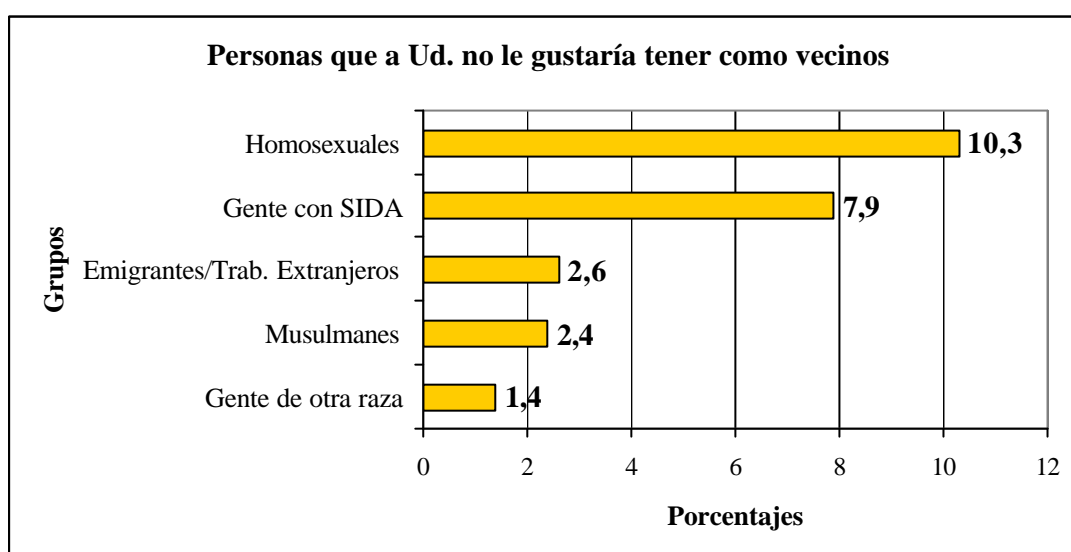
<sup>19</sup> Cifras del I International Telecommunication Union (ITU), en [http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/at\\_glance/Internet03.pdf](http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/at_glance/Internet03.pdf)

Los datos obtenidos en la investigación del ISC, así como los datos de otras fuentes, indican que hay una desconfianza extendida entre los integrantes de la sociedad.

**2.4.2 Tolerancia.** Al indagar sobre cuán tolerantes son los integrantes de la sociedad, se encontró que las personas entrevistadas en las cinco comunidades expresan altos porcentajes de tolerancia. Así, el porcentaje más alto de personas que pronuncian cierta intolerancia es de un 10,3% con respecto a los homosexuales. En el resto de las opciones, las expresiones de los entrevistados no superan en ningún caso el 10%. En la Figura III.2.2 se muestran los porcentajes obtenidos.

Paralelamente, la puntuación media de un índice de tolerancia de acuerdo a la encuesta muestral comunitaria es muy alta, de 0.26 (donde 0 es tolerancia muy alta y 5 muy baja).

A pesar de estos datos que expresan muy altos niveles de tolerancia, el GAN caracterizó a la sociedad con un moderado nivel de tolerancia.



**Figura III.2.2: Personas que no le gustaría tener como vecinos**

**2.4.3 Dignidad u honestidad pública.** CIVICUS establece que a través del conocimiento de cuán fuerte es el sentido de honestidad entre las personas, se pueden extraer conclusiones sobre las normas y actitudes socioculturales. En este sentido, un 65,3% de las personas expresa que nunca es justificado reclamar al gobierno por beneficios para los que no se califica, un 78,4% de los que efectivamente responden dice que nunca es justificado evitar pagar el transporte público, y aún mayor (81,2%) es el porcentaje de personas que manifiestan que nunca es justificado defraudar los impuestos.

De forma complementaria, con los datos de la encuesta comunitaria se elaboró un índice de honestidad pública (donde 1 es honestidad pública baja y 3 alta honestidad pública) en el cual la media es de 2,73. Los datos desagregados de la encuesta y los datos del Índice expresan un alto nivel de dignidad u honestidad pública.

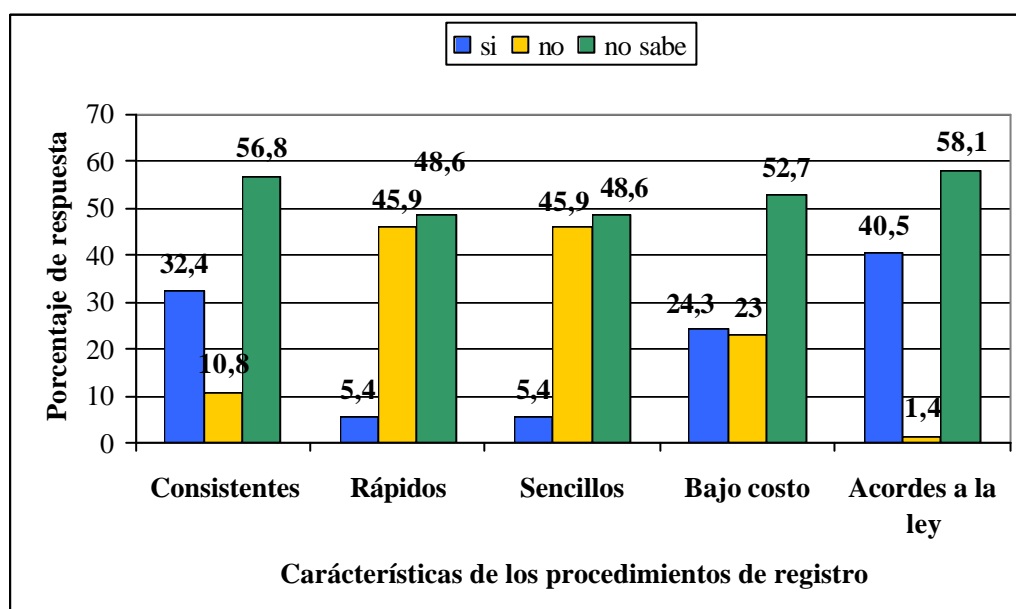
## 2.5. Ambiente legal

Esta subdimensión examina en qué medida la legislación existente estimula o inhibe el desarrollo de la sociedad civil. El Cuadro III.2.9 resume los puntajes de los indicadores que la componen.

**Cuadro III.2.9: Indicadores de ambiente legal**

Referencia	Indicador	Puntaje
2.5.1	Registro de OSC	1
2.5.2	Actividades de cabildeo permitidas	2
2.5.3	Leyes tributarias favorables a las OSC / Exoneración de impuestos	3
2.5.4	Beneficios tributarios para la filantropía	1

2.5.1 *Registro de OSC*. Este indicador analiza el procedimiento de registro de las organizaciones de la sociedad civil y en qué medida éste facilita o inhibe que las organizaciones legalicen su situación. Se indaga sobre si es un proceso simple, rápido, de bajo costo, se siguen las disposiciones legales y si es de aplicación sistemática. En las consultas sobre estos temas, alrededor del 50% de las respuestas fue “no sabe”. Más allá de ese importante nivel de desconocimiento, los interesados directos evalúan que los procedimientos no son rápidos ni sencillos (45.9% en ambos casos). Sobre los costos, la consideración es ambivalente ya que las opiniones entre los que dicen que el registro es de bajo costo y los que piensan que es costoso, se divide en proporciones similares. Por otro lado, existe acuerdo con que los registros siguen las previsiones de la ley y que los procedimientos son aplicados a todos los que se inscriben por igual. Por lo tanto, se puede establecer que además de existir una desinformación generalizada sobre el tema, la tarea de registro de una OSC no es considerada sencilla ni rápida, aunque hay una percepción general de que los procedimientos se aplican por igual a todas las organizaciones.



**Figura III.2.3: Procedimientos de registro**

Sumado al procedimiento de registro, es importante señalar que las organizaciones que desean obtener la personería jurídica deben seguir un procedimiento acorde a una ley

sancionada hace más de un siglo (23 de enero de 1868). 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) que constituye el único avance en la materia.

*2.5.2. Actividades de cabildeo permitidas.* En la encuesta a interesados directos se indaga sobre la libertad que tienen las OSC para desarrollar acciones de cabildeo, ya sean críticas al gobierno o sobre temas de interés. En lo que refiere a las actividades de cabildeo, existe una fuerte ambigüedad entre las opiniones recabadas ya que más de la tercera parte considera que existen restricciones razonables y un porcentaje similar opina que no hay restricciones para desarrollar cabildeo sobre temas de interés. Los miembros del GAN consideraron, a pesar de esta aparente ambigüedad, que las restricciones a las actividades de cabildeo a nivel nacional son mínimas, ya que de los que creen que hay restricciones el mayor porcentaje corresponde a aquellos que trabajan en un nivel departamental (y el segundo mayor los que trabajan a nivel local). Cabe dejar abierta la interrogante, si el relacionamiento más próximo a un nivel local estaría influyendo o restringiendo este tipo de acciones.

*2.5.3. Leyes tributarias favorables a las OSC /Exoneración de impuestos.* Según el análisis de la legislación que regula las asociaciones civiles en materia fiscal realizado por María Elena Martínez, “la Constitución de la República (Art. 69) establece que las ‘instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza estarán exoneradas de impuestos nacionales y municipales, como subvención por sus servicios’. La legislación nacional ha interpretado los términos ‘instituciones culturales’ en sentido amplio, de manera que comprenden prácticamente a toda institución privada sin fines de lucro que realiza actividades de interés público” (Martínez 1997: 271)

Esta interpretación de la legislación permite concluir que el sistema fiscal da un tratamiento favorable a las OSC. Las exoneraciones están disponibles para un rango amplio de impuestos y para un rango de actividades, con limitaciones solamente de acuerdo a circunstancias apropiadas.

*2.5.4. Beneficios tributarios para la filantropía.* La Constitución establece que incentivos tales como exoneraciones tributarias para quienes hagan donaciones sólo pueden aprobarse si parten de una iniciativa del Poder Ejecutivo. “No existe en Uruguay legislación general que permita a personas físicas o jurídicas realizar donaciones a OSCs y deducirlas de sus impuestos” (Martínez 1997:275). Existe solamente una ley en este tema (*Ley 16.736 del 5 enero de 1996*) que se refiere a las exenciones tributarias que se pueden obtener por las donaciones a escuelas públicas y otras instituciones educativas del Estado. Esta es una gran debilidad para el desarrollo de la RSE y de acciones conjuntas entre las OSC y el sector empresarial. Los participantes del taller nacional manifestaron la necesidad de ampliar las exenciones tributarias que permitan aumentar las prácticas de RSE.

## **2.6. Relaciones Estado - sociedad civil**

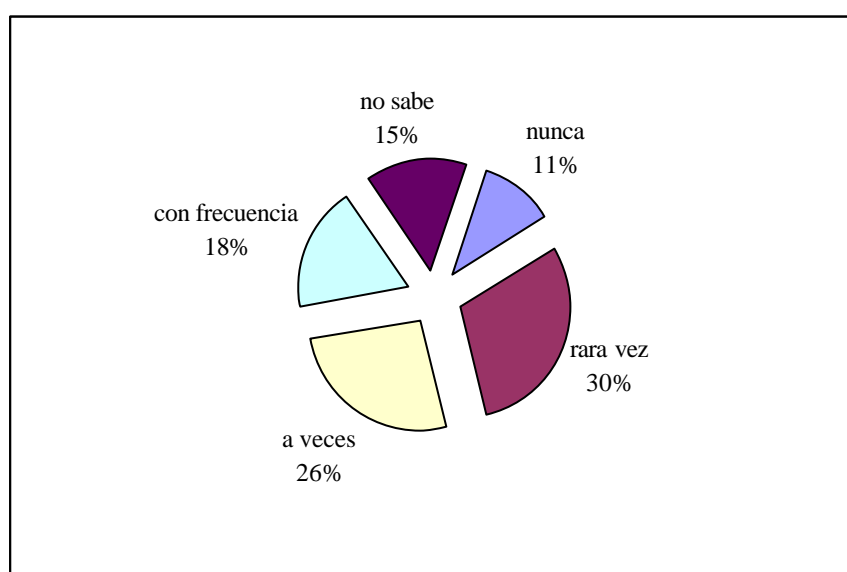
Esta subdimensión indaga sobre la naturaleza y la calidad de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado. A través de los tres indicadores que se presentan en el Cuadro III.2.10 se profundiza en este tema.



### Cuadro III.2.10: Indicadores de las relaciones Estado - sociedad civil

Referencia	Indicador	Puntaje
2.6.1	Autonomía	2
2.6.2	Diálogo	1
2.6.3	Cooperación y apoyo	2

2.6.1. *Autonomía*. Este indicador analiza en qué medida la sociedad civil puede existir y funcionar independientemente, sin interferencia del Estado. En la consulta a los interesados directos, los porcentajes de personas que creen que el Estado controla a veces o con frecuencia las actividades de la sociedad civil y los que dicen que no lo hace nunca o rara vez son muy similares, un 43,3% y 41,9% respectivamente (Figura III.2.4). Es importante destacar que entre quienes consideran que hay algún tipo de control, un 56% no menciona ejemplos. Paralelamente, el ejemplo más mencionado se refiere a controles específicos de los organismos con los que trabajan (20%).

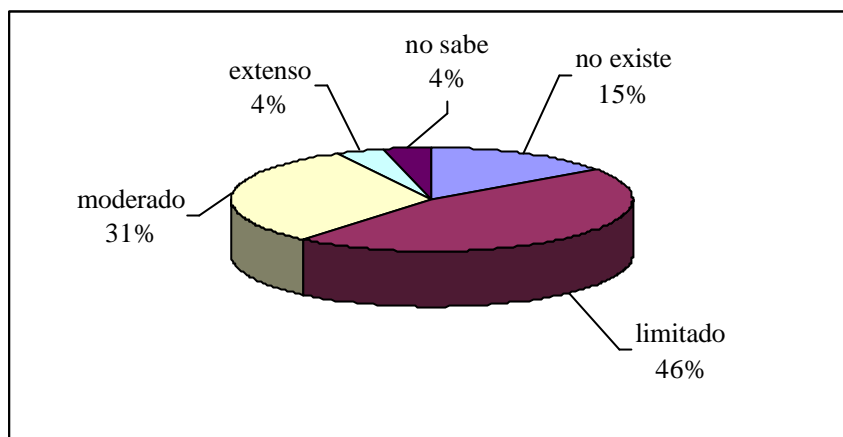


**Figura III.2.4 Control del Estado a la SC**

En las consultas a interesados directos se remarcó que existe colaboración de las OSC con el Estado, pero no hay reciprocidad en esta relación. Además, se señaló como negativa la “cultura estatista de los uruguayos” que se emparenta con conductas clientelares, incidiendo en el desempeño de las OSC. Como ejemplo se menciona la experiencia del Plan CAIF, institución estatal que tiene a su cargo el desarrollo de centros de atención a la infancia y la familia en todo el país, a través de convenios con OSC. El Plan fomenta y promueve las OSC, y es una experiencia muy rica por la heterogeneidad que registra, tanto en OSC como en las actividades que se realizan, pero la autoridad a cargo define el plan de trabajo de esas organizaciones. Esto también sucede a nivel departamental, donde el gobierno local o el líder de la zona influyen en las características o accionar de la sociedad civil organizada. En este mismo sentido, algunos interesados directos consultados expresaron que existe una dependencia de las OSC con el Estado, tanto en lo económico como en su accionar, y también en su estructuración interna.

Estos datos estarían indicando que el Estado acepta la existencia de una sociedad civil que funciona en forma independiente, pero que las OSC están en cierta medida condicionadas por el Estado en su accionar.

2.6.2 *Diálogo*. Este indicador analiza en qué medida el Estado dialoga con la sociedad y cuán inclusivos e institucionalizados son los términos y reglas de participación. En la consulta realizada en el marco del ISC, más del 60% de las personas consultadas manifiesta que el diálogo entre el Estado y la sociedad civil no existe o es limitado. (Figura III.2.5)



**Figura III.2.5: Diálogo entre la sociedad civil y el Estado**

Por otro lado, la información en prensa referida a instancias de diálogo entre la sociedad civil y el Estado es muy significativa. Pero esto no es una contradicción con lo anterior, ya que las noticias involucran a 12 tipos diferentes de organizaciones, donde más de la mitad (56%) son organizaciones gremiales y un 20% organizaciones de segundo grado y cooperativas que tienen una porcentaje bajo de respuestas en la encuesta a interesados directos. Las referencias a instancias de diálogo con organizaciones de servicio y asociaciones comunitarias tienen una presencia muy menor.

En 2005, a partir del cambio de gobierno, han tenido lugar algunos hechos que merecen destacarse en este sentido. El 1º de marzo de 2005, el Parlamento aprobó la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). La primera versión del Proyecto de Ley desató una fuerte polémica entre las OSC agrupadas en ANONG y actores gubernamentales. Tomando en cuenta estos reclamos al, proyecto original se le introdujeron una serie de modificaciones y posteriormente las organizaciones de segundo grado fueron convocadas a trabajar en un espacio de diálogo sobre políticas sociales y se establecieron convenios de trabajo con muchas OSC en el marco de los programas que lleva adelante el MIDES. Un nuevo conflicto entre este ministerio y las OSC tuvo lugar cuando el poder ejecutivo presentó un proyecto de Ley de Voluntariado. Algunas OSC, nucleadas en ANONG, se manifestaron en contra de la legislación ya que consideraron que limitaba la autonomía de los voluntarios frente al Estado y que además habían sido excluidas en la elaboración del proyecto. Finalmente el Parlamento aprobó una Ley de Voluntariado (Ley 17.885), que regula la acción de los voluntarios sólo en el ámbito público dejando para un segundo momento la regulación en el ámbito privado.

Los documentos e informaciones analizados indican una determinada incapacidad de generación de canales de diálogo entre el Estado y las OSC y no están claramente definidas las instancias de diálogo entre ellos. Las organizaciones participantes en el taller nacional plantearon la necesidad de un relacionamiento más fluido, haciendo hincapié en la necesidad de una articulación que tengan en cuenta mecanismos de gestión descentralizada.

2.6.3. *Cooperación y apoyo.* En relación a la cuán amplia es la variabilidad de OSC que reciben apoyos o tienen contratos con el Estado para el desarrollo de su acción, se puede afirmar a partir de las opiniones recabadas en las consultas, que son las organizaciones de servicio y las activas en educación, capacitación e investigación, las que más apoyos económicos reciben del gobierno nacional y de los gobiernos departamentales. Los datos permiten constatar que la mayor parte de los fondos de las organizaciones no provienen del gobierno sino de otras fuentes de forma variable. En el cuadro III.1.8 se presentaba en forma desagregada las diversas fuentes de financiamiento, el porcentaje de organizaciones que se benefician de esas fuentes y el apoyo en relación al total ingresos de la institución.

En relación al apoyo del gobierno, un 26% de las organizaciones se beneficia de contratos con el gobierno nacional y una porción idéntica tiene apoyos de los gobiernos departamentales. Pero es importante destacar que existen diferencias en el peso porcentual de esos financiamientos en las instituciones. Un 12 % de las organizaciones recibe entre el 80 y el 100% de sus ingresos del gobierno nacional. Al tiempo que el 14% recibe de los gobiernos departamentales hasta el 20% de sus ingresos. Este es un indicador de la centralidad que goza el gobierno nacional en estos aspectos, sin haber logrado hasta el momento fortalecer y descentralizar las acciones en los gobiernos departamentales. Por el contrario, se nota claramente que los gobiernos departamentales financian en una menor cuantía a más porcentaje de organizaciones.

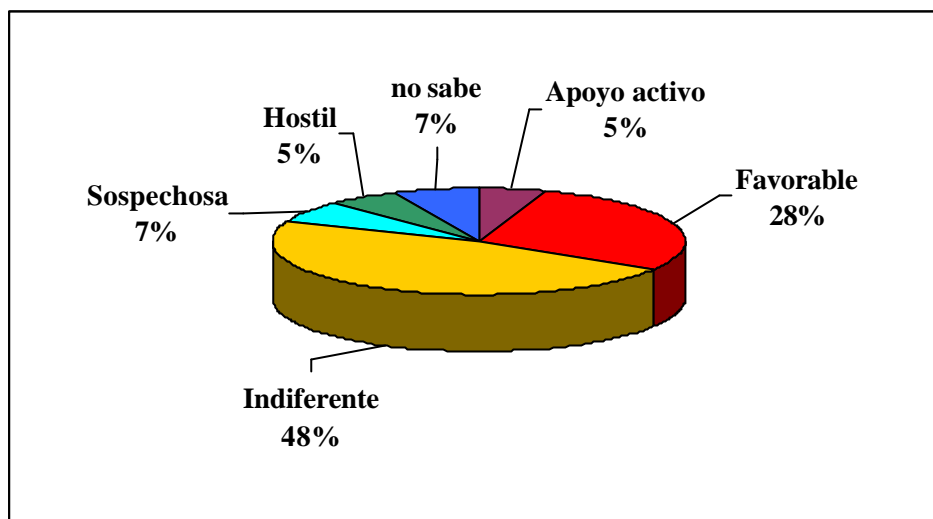
## 2.7. Relaciones de la sociedad civil con el sector privado

Esta subdimensión profundiza en la naturaleza y la calidad del relacionamiento entre la sociedad civil y el sector empresarial. El Cuadro III.2.11 presenta indicadores y el puntaje otorgado. Junto con la subdimensión relativa al contexto socioeconómico (2.3) es la subdimensión con el puntaje más bajo de Ambiente.

**Cuadro III.2.11: Indicadores de las relaciones sociedad civil – sector empresarial**

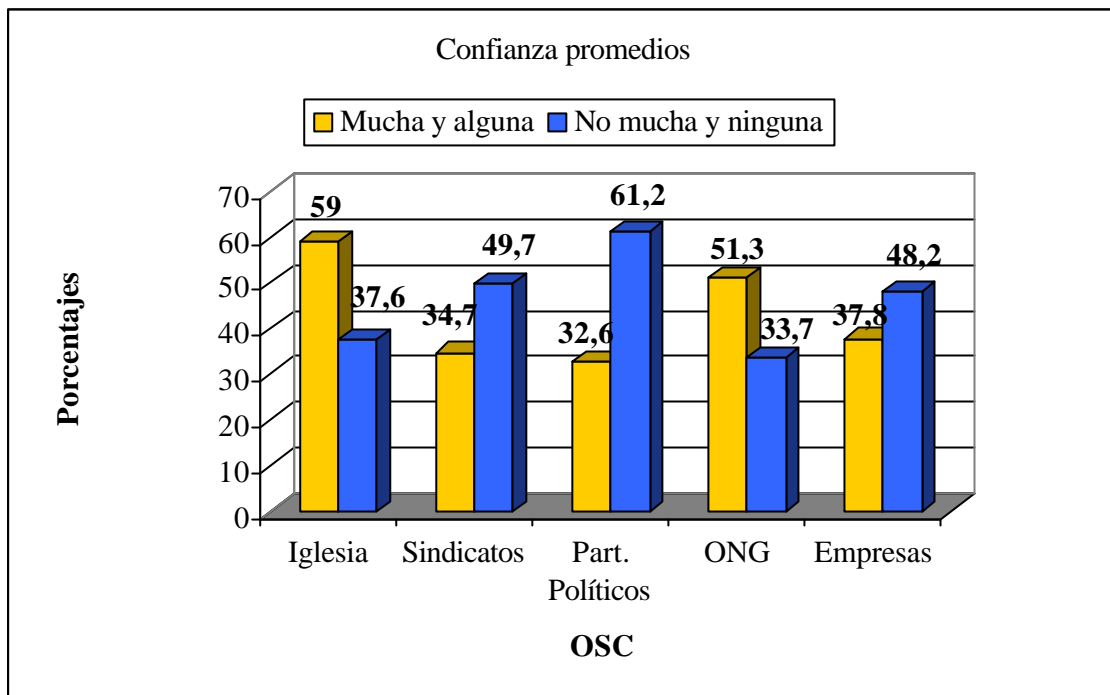
Referencia	Indicador	Puntaje
2.7.1	La actitud del sector privado	1
2.7.2	Responsabilidad social empresarial	1
2.7.3	Filantropía empresarial	1

2.7.1. *La actitud del sector privado.* Consultados sobre la actitud del sector empresarial hacia los actores de la sociedad civil, un 47,3% dice que es de indiferencia. Este porcentaje aumenta a un 59,5% si se le agregan las categorías hostil y sospechosa (Figura III.2.6). Esta valoración se reafirma con el análisis de prensa, ya que pocas notas se refieren al relacionamiento entre la sociedad civil y las empresas (apenas 15 en casi 500). Las mismas se centran en los intercambios y acuerdos entre empresarios y sindicatos o en donaciones materiales realizadas a las OSC por parte del empresariado. En cuanto a la participación de asociaciones empresariales en iniciativas de la sociedad civil, existe una clara igualdad de opiniones entre los interesados directos que dicen que nunca o rara vez las asociaciones empresariales participan y los que dicen que lo hacen con frecuencia o a veces (un 43,2% para la acumulación de las categorías).



**Figura III.2.6: Actitud del sector privado hacia la sociedad civil**

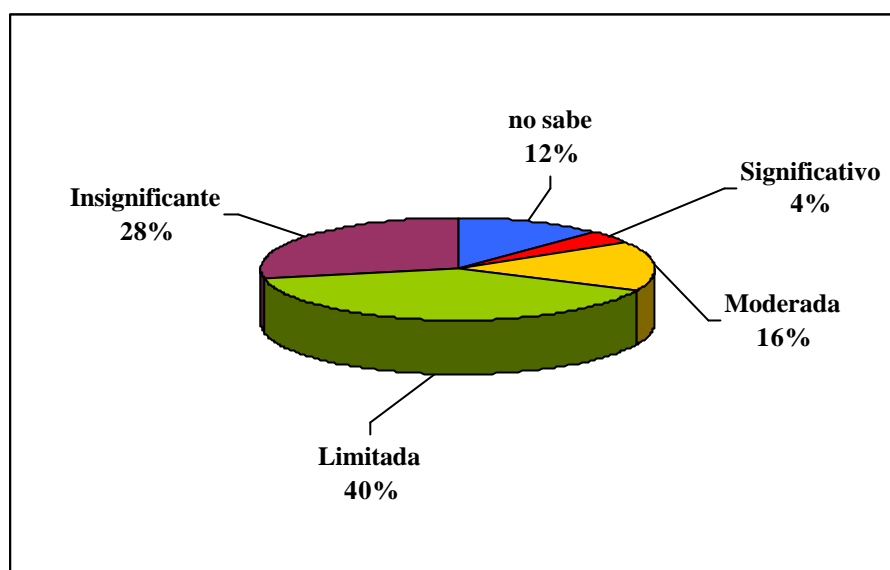
De forma complementaria, el análisis de la confianza de los ciudadanos en las empresas da un indicio complementario de la actitud de éstas hacia la sociedad civil. La consulta en las comunidades muestra que un 26,1% de los entrevistados posee alguna confianza en las empresas más grandes, mientras que el porcentaje de los que manifiestan no tener ninguna confianza en las mismas dobla a los primeros. En el interior del país, quienes señalan tener mucha o alguna confianza en las empresas grandes representan el 26,5% de la muestra, mientras que en Montevideo las personas que poseen esta percepción son apenas un 11,3%. En la Figura III.2.7 se muestra una comparación de la confianza promedio agregada para distintos tipos de organizaciones. Los datos presentados están indicando que las empresas se perciben como indiferentes a los actores de la sociedad civil, con niveles bajos de relacionamiento y se revelan además niveles altos de desconfianza de los ciudadanos hacia las empresas más grandes.



**Figura III.2.7: Confianza en las instituciones**

2.7.2 *Responsabilidad social empresarial.* ¿Cuán desarrolladas están las nociones y las acciones de RSE Entre los interesados directos consultados, el 67,6% opina que la responsabilidad social corporativa (concebida como la responsabilidad de los impactos sociales y ambientales de sus operaciones) es insignificante o limitada (Figura III.2.8). Los consultados manifestaron que lo que existe es un facilitamiento de recursos hacia las OSC, pero se remarcó que el aporte es aún escaso y que las empresas buscan tener sólo una buena imagen en el mercado.

Para las OSC es importante que las empresas introduzcan la reflexión sistemática sobre la RSE, pero el mundo empresarial no la concibe de igual manera que las OSC. Se visualiza una confrontación conceptual acerca de qué es la RSE y las OSC reconocen haber tenido poca capacidad de influir en la agenda de las empresas. En particular, para las OSC es necesario que las empresas reflexionen más acabadamente sobre cómo están desarrollando sus actividades en este tema.



**Figura III.2.8: Percepción de la RSE**

La Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresas (ACDE) implementó en los años 2003, 2004 y 2005 un Índice de RSE (IRSE).<sup>20</sup> El IRSE<sup>21</sup> fue construido, en estas oportunidades, a través de una encuesta. En las tres mediciones han participado más de 120 empresas que han involucrado a 30.000 empleados. El Índice medio de RSE aumentó alrededor de un 5% en los años 2004 y 2005 en relación a la medición de 2003 (de 2003 a 2004 aumentó un 5,05% y de 2004 a 2005 se incrementó en un 5,74%). Esto hace que la valoración del avance de las acciones de RSE por parte de las empresas participantes sea positiva, reconociéndose que es un proceso a ahondarse.<sup>22</sup>

Todos estos datos revelan que la RSE es todavía incipiente y que a pesar de haber algunas áreas de desarrollo, queda todavía mucho camino para recorrer en cuanto a su conceptualización, desarrollo y comunicación externa hacia todos los sectores.

**2.7.3 Filantropía empresarial.** Este indicador examina qué organizaciones de la sociedad civil reciben apoyo del sector empresarial. Según los datos presentados en el Cuadro III.1.8 el 99% de las organizaciones declara recibir poco o ningún financiamiento por parte del empresariado nacional. Paralelamente, al observar la distribución de los tipos de organizaciones que reciben financiamiento filantrópico, se constata una muy escasa variabilidad.

Por otra parte, la percepción general desde las OSC es que el apoyo a la sociedad civil desde el sector empresarial es de escaso alcance e impacto, fundamentalmente a través de acciones acotadas y concretas. Las OSC consultadas manifestaron no conocer en profundidad la normativa regulatoria sobre la RSE, pero perciben que la misma no estimula a las empresas a hacer donaciones. Como se presentó en el numeral 2.5.4, no existe en Uruguay legislación

<sup>20</sup> Debe aclararse que a la hora de la puntuación de este indicador, los datos 2005 del IRSE no fueron tomados en cuenta ya que estuvieron disponibles con posterioridad.

<sup>21</sup> El IRSE mide las relaciones de las empresas con la comunidad, el mercado y el mundo laboral (los empleados, accionistas, clientes, competidores, proveedores), el Estado, y el medio ambiente. Estas relaciones son dimensionadas en diferentes tipos de efectos: económicos, jurídicos, sociales, y medioambientales.

<sup>22</sup> Datos recogidos en el estudio sobre Responsabilidad Social Empresarial en el Uruguay, para una ampliación de los mismos ver Apéndice 5.

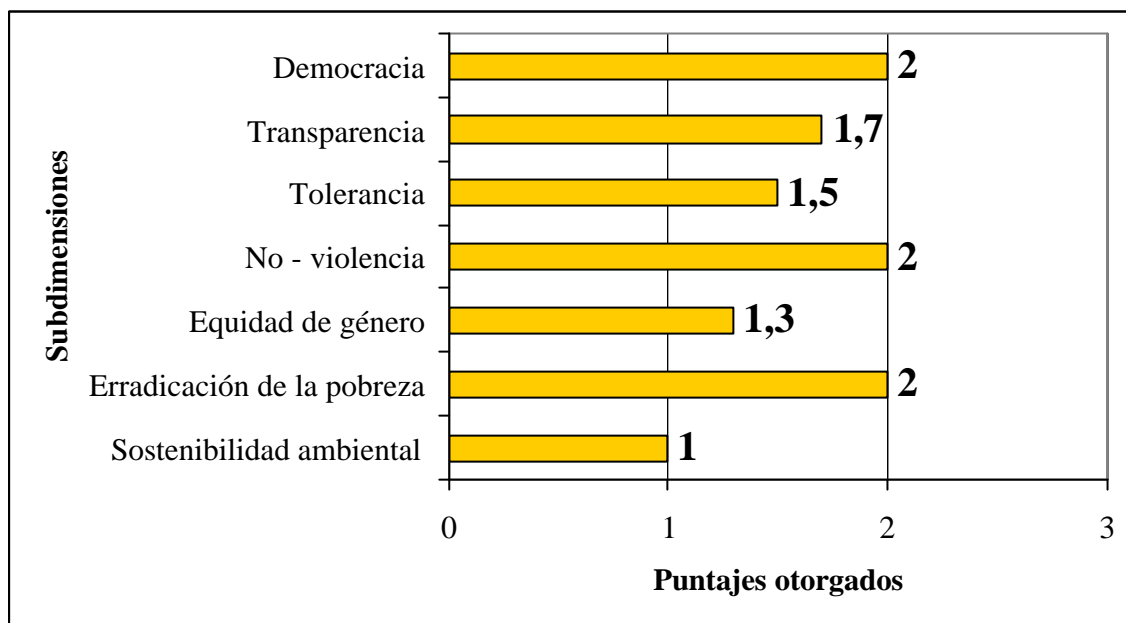
general que permita a personas jurídicas o físicas realizar donaciones a las OSC y deducirlas de sus impuestos; sólo existe una ley que permite deducir impuestos a las donaciones realizadas a escuelas públicas y otros centros de enseñanza.

Como conclusión de la dimensión **Ambiente** se puede establecer que el contexto político, los derechos y libertades básicas y el contexto sociocultural, no presentan restricciones para que la sociedad civil uruguaya desarrolle su accionar. Sin embargo, vale señalar que la crisis socioeconómica que atravesó el país entre 1999 y 2002, impactó fuertemente a la sociedad uruguaya en su conjunto y, por consiguiente a las organizaciones de la sociedad civil. La mayor debilidad de esta dimensión se refiere al relacionamiento con el sector privado, ya que todos sus indicadores obtuvieron una relativa baja puntuación. A modo de ejemplo vale señalar que más de la mitad de los interesados directos consultados considera que la actitud del sector privado hacia la sociedad civil es de indiferencia o de hostilidad. Paralelamente, el diálogo con el Estado también aparece como debilitado aunque se encuentran matices de acuerdo a la categoría de organizaciones que se consideren. En este sentido, si bien el monitoreo muestra que el diálogo es significativo con los sindicatos y las cooperativas, más de dos tercios de los interesados directos considera que es limitado o moderado. Vale la pena destacar los bajos niveles de confianza relevados lo que podría estar afectando el relacionamiento de la sociedad civil con otros sectores como el empresarial y el gubernamental.

### 3. VALORES

En esta sección se describen y analizan los Valores promovidos y practicados por la sociedad civil uruguaya. El puntaje 1,6 de esta dimensión es el segundo más alto de las cuatro dimensiones y refleja los valores positivos en los que se basa la sociedad civil uruguaya. La Figura III.3.1 muestra los puntajes de cada una de las siete subdimensiones que componen esta dimensión. Como se puede apreciar, la sociedad civil uruguaya tiene escasa práctica y promoción de los valores de sostenibilidad medioambiental.

**Figura III.3.1: Puntajes de las subdimensiones de Valores**



#### 3.1 Democracia

Se analiza el grado en que la sociedad civil uruguaya promueve y practica valores democráticos. El análisis del puntaje de los indicadores de esta subdimensión (descritos en el Cuadro III.3.1) permite inferir que la sociedad civil uruguaya tiene una práctica moderada de este tipo de valores.

**Cuadro III.3.1: Indicadores de democracia**

Referencia	Indicador	Puntaje
3.1.1	Prácticas democráticas dentro de las OSC	2
3.1.2	Las acciones de la sociedad civil para promover la democracia	2

*3.1.1 Prácticas democráticas dentro de las OSC.* Mediante este indicador se busca indagar entre otras cuestiones en qué medida practican la democracia interna las OSC, cuánto control tienen los socios en la toma de decisiones y si los dirigentes son elegidos mediante elecciones democráticas. Para un 63,5% de los interesados directos consultados, los dirigentes de las OSC son elegidos democráticamente y sólo un 9,5% establece que la dirigencia es seleccionada mediante nombramiento. De forma complementaria, del total de valoraciones realizadas por los interesados directos, un 39,2% establece que los socios tienen una influencia sustancial en las OSC. De acuerdo a estos datos se puede inferir que una mayoría de las OSC practican democracia interna. Sin embargo, como ya se señaló para el indicador



1.2.4, el Informe acerca de documentos y datos no publicados de OSC recoge la necesidad señalada por ANONG<sup>23</sup> de mirar introspectivamente para elaborar mecanismos de autorregulación, coordinando entre sí para lograr acciones colectivas en un ámbito de transparencia, autonomía, y pluralismo. Esto permitiría la elaboración de formas democráticas intra e interinstitucionales.

Como conclusión, se podría decir que si bien las valoraciones en torno a las prácticas democráticas son favorables, existe una necesidad de fomentar una profundización de los mecanismos de autorregulación y autoevaluación por parte de las OSC.

*3.1.2 Las acciones de la sociedad civil para promover la democracia.* Se analiza la existencia de OSC con mandatos específicos para promover la democracia o ejemplos de coaliciones dentro de la sociedad civil o campañas públicas dedicadas a estos temas. Los datos relevados permiten corroborar el planteamiento realizado en el taller nacional acerca de la falta de visibilidad de las acciones de la sociedad civil tendientes a fortalecer valores democráticos.

El examen del monitoreo de medios permite concluir que las actividades desarrolladas desde la sociedad civil para promover la democracia a nivel de toda la sociedad, no son usuales. Estas actividades se centran en acciones o manifestaciones en repudio al período de la dictadura y a movilizaciones que traen los temas sociales de interés al debate público buscando el involucramiento de todos los sectores y de la población en general, como por ejemplo la “Carpa de la Dignidad” que organizó FUCVAM en 2004.

En “aparente” contradicción con los datos de prensa, un 39,2% de los interesados directos valora como significativa la función de la sociedad civil y este porcentaje aumenta a un 64,9% si se le agrega los que la ven como moderada a este respecto. Sin embargo, un 27% de los interesados directos no recuerda, para el último año, ningún ejemplo de acciones o programas dedicados a promover acciones o valores democráticos. De aquellos que mencionan ejemplos, los más señalados se refieren a campañas por consultas populares, campañas políticas, campañas de participación ciudadana y campañas para la aprobación de nuevas leyes (por ejemplo relativa a la cuotificación de cargos legislativos para las mujeres y a salud reproductiva).

De los datos se puede concluir que si bien se valora significativamente las acciones para promover la democracia en un sentido general, cuando se indaga por las acciones concretas, éstas carecen de visibilidad o de una amplia base de apoyo.

## **3.2 Transparencia**

Esta subdimensión analiza la medida en que los actores de la sociedad civil uruguaya practican y promueven valores de transparencia. De acuerdo a los puntajes de los indicadores (detallados en el Cuadro III.3.2), esta subdimensión tiene un puntaje de 1.67, lo que indica una moderada promoción de este tipo de valores.

---

<sup>23</sup> En la discusión en torno a la iniciativa gubernamental de la *Ley Básica de Participación Institucional*, ver ANONG (15/11/2004): *Relatoría del taller de trabajo convocado por ANONG*, mimeo.

### Cuadro III.3.2: Indicadores de transparencia

Referencia	Indicador	Puntaje
3.2.1	Corrupción dentro de la sociedad civil	3
3.2.2	Transparencia financiera de las OSC	1
3.2.3	Acciones de la sociedad civil para promover la transparencia	1

*3.2.1 Corrupción dentro de la sociedad civil.* Todas las investigaciones del Índice corroboran que los casos de comportamientos corruptos de la sociedad civil uruguaya no son corrientes. Durante el período del monitoreo se encontraron escasas noticias de denuncias de corrupción y casi la totalidad de estas noticias se centraron a la malversación de fondos públicos municipales en el marco de un convenio de un gobierno local con una ONG del interior y de fraudes en el ámbito de dos cooperativas financieras. Esta percepción sobre una pauta no generalizada de casos de corrupción se corroboraría con el 47,3% de los interesados directos que dice que los casos de corrupción son muy raros u ocasionales, al tiempo que un 31,1% opina que son frecuentes o muy frecuentes.

*3.2.2 Transparencia financiera de las OSC.* Mediante este indicador se busca evaluar qué porcentaje de OSC ponen sus cuentas financieras a disposición del público. Si se considera la percepción de los interesados directos, un 54% de los entrevistados establece que las OSC rinden cuentas públicamente de sus balances (un 34,9% dice que no y un 11,1% no sabe). Pero, en contrapartida, no aparecen indicios en prensa de las acciones de transparencia de las propias OSC.

Cuando los integrantes del GAN otorgaron el puntaje a este indicador, tomaron en especial consideración la percepción de los interesados directos, pero su impresión es que menos de un 30% de las OSC rinde cuenta de sus balances financieros y que es básicamente dirigido a sus socios y no al público en general. Por último, vale agregar que en el taller nacional éste fue uno de los temas centrales y se expresó que la transparencia debe convertirse en un valor intrínseco en las organizaciones para contribuir al accionar de las OSC.

En definitiva, si bien más de la mitad de los interesados establece que las OSC rinden cuenta públicamente de sus balances, la valoración de los miembros del GAN, el monitoreo de medios y las valoraciones vertidas en el taller nacional, hacen que esta puntuación sea baja.

*3.2.3 Acciones de la sociedad civil para promover la transparencia.* Este indicador evalúa cuánto hace la SC para promover la transparencia del gobierno, de las empresas y si existen OSC que tienen un mandato específico con este fin.

Del examen de la consulta a interesados directos surge que un 37,8% de los entrevistados no recuerda ningún ejemplo de acciones específicamente dirigidas a promover la transparencia gubernamental. Dentro de los entrevistados que dicen recordar solo un par, varios o muchos ejemplos de campañas de este tipo, la acción que más mencionan es el “Informe Uruguay Transparente”. Parece existir una escasa valoración de la importancia de la sociedad civil para promover la transparencia gubernamental. En este sentido, un 24,3% dice que esa función es insignificante, al tiempo que un 45,9% establece que es insignificante o limitada.

Las acciones dirigidas específicamente a promover la transparencia de las empresas tampoco están muy generalizadas según los interesados directos, ya que es muy alto el porcentaje de

respuestas “no sabe” (47,3%). Es alto también el porcentaje de personas que no recuerdan para el último año ningún ejemplo de acciones de ese tipo, un 32,4% (el 20% recuerda varios o sólo un par). Esto es acorde con la escasa importancia que los entrevistados le dan al rol de las OSC para promover la transparencia de las empresas, al punto que un 56,8% manifiesta que esa función es insignificante o limitada.

Vale señalar que del examen del monitoreo de medios surge que hay acciones desde la sociedad civil para promover la transparencia. Las actividades más recurrentes son denuncias o acusaciones públicas al gobierno nacional o local, por ejemplo, en torno a contrataciones indebidas o mala gestión. Pero casi el 60% de estas acciones de denuncia tienen lugar desde los sindicatos y un 16% a cargo de OSC de cabildeo. En el taller nacional se planteó como una gran debilidad la falta de visibilidad de las acciones de la sociedad civil tendientes a fortalecer valores de transparencia, y por consiguiente su legitimidad frente a la ciudadanía.

A modo de conclusión se puede afirmar, tal como indica la puntuación, que si bien existen acciones para promover la transparencia no reciben demasiada atención por parte de la sociedad civil en su conjunto.

### 3.3 Tolerancia

Esta subdimensión analiza en qué medida los actores y las OSC practican y promueven la tolerancia y el respeto entre grupos de diferente raza, religión, cultura, idioma, preferencia política, orientación sexual, etc. De acuerdo a los puntajes de los distintos indicadores (detallados en el Cuadro III.3.3), esta subdimensión obtiene un puntaje de 1,5 lo que implica una práctica y promoción de estos valores entre limitada y moderada.

**Cuadro III.3.3: Indicadores de tolerancia**

Referencia	Indicador	Puntaje
3.3.1	Tolerancia dentro del espacio de la sociedad civil	2
3.3.2	Acciones de la sociedad civil para promover la tolerancia	1

*3.3.1 Tolerancia dentro del espacio de la sociedad civil.* Mediante este indicador se analiza la medida en que la SC es un escenario tolerante. En particular se indaga sobre la existencia de fuerzas explícitamente racistas, discriminatorias o intolerantes, qué magnitud tienen este tipo de actores de la SC y si son públicamente denunciados por la sociedad civil en general.

Tanto en el relevamiento de prensa como en el análisis de información inédita de las OSC no aparecen noticias sobre discriminación, racismo o intolerancia al interior de la sociedad civil. De la consulta a interesados directos, los que consideran que las fuerzas explícitamente racistas son insignificantes son un 28,4%, al tiempo que los que creen que son significativas son un 9,5%. Para completar esta valoración de los interesados directos acerca de los niveles de tolerancia dentro de la sociedad civil, hay que señalar que un 28,4% de los entrevistados manifiesta que las fuerzas racistas son un actor marginal y ninguno menciona que esas fuerzas dominen a la sociedad civil. Dentro de los ejemplos de actores intolerantes de la SC, el ejemplo más mencionado fue el de los grupos neonazis.

De acuerdo a la información presentada, los miembros del GAN consideraron que existen algunas fuerzas intolerantes dentro de la sociedad civil uruguaya, pero están en gran parte aisladas.

*3.3.2 Acciones de la sociedad civil para promover la tolerancia.* En el análisis de estas acciones se rastrea también si existen OSC que tienen un mandato específico para promover la tolerancia o si hay ejemplos de acciones específicas de la sociedad civil, programas, coaliciones o campañas públicas que procuran la promoción de la tolerancia.

En el monitoreo de medios, se encuentran pocos ejemplos de acciones de la sociedad civil para promover este tipo de valores. Los ejemplos encontrados se focalizan en dos temáticas: la defensa de la diversidad sexual y el recuerdo del holocausto judío. En consonancia con los resultados del monitoreo de medios, hay un cierto nivel de desconocimiento en los actores consultados en lo que refiere a las acciones o campañas para promover valores de tolerancia. Un 28,4% de los consultados no recuerda ningún ejemplo de campañas dirigidas a ese fin en el último año, al tiempo que sólo un 4,1% dice conocer muchos ejemplos. Sin embargo, las opiniones son discordantes en cuanto a la importancia del rol que cumple la sociedad civil para promover la tolerancia al nivel social, un 43,3% de los entrevistados cree que es moderada o significativa mientras que un 40,5 dice que es limitada o insignificante.

De acuerdo a este conjunto de datos se puede afirmar que existe una valoración equitativa sobre la relevancia de las acciones de la SC para promover la tolerancia, ya que, por ejemplo, los interesados directos que valoran las acciones son casi el mismo porcentaje que quienes piensan que estas son insignificantes.

### **3.4 No-violencia**

Esta subdimensión analiza en qué grado la sociedad civil practica y promueve la no-violencia. El Cuadro III.3.4 detalla los indicadores que componen esta subdimensión con sus respectivos puntajes. De acuerdo con éstos, la sociedad civil uruguaya practica y promueve los valores de no-violencia en forma moderada.

**Cuadro III.3.4: Indicadores sobre no-violencia**

Referencia	Indicador	Puntaje
3.4.1	La no-violencia dentro del escenario de la sociedad civil	2
3.4.2	Acciones de la SC para promover la no-violencia y la paz	2

*3.4.1 La no-violencia dentro del escenario de la sociedad civil.* Mediante este indicador se explora cuán generalizado es el uso de medios violentos (como daño a la propiedad o violencia personal) entre los actores de la sociedad civil para expresar sus intereses en la esfera del público.

El monitoreo de medios revela que el uso de la violencia desde la sociedad civil para expresar sus intereses se presenta en forma aislada y es fuertemente criticado por la sociedad en su conjunto. Por su parte, un 36,5% de los interesados directos considera que generalmente esos actos son denunciados. En cuanto a las valoraciones sobre las fuerzas dentro de la sociedad civil que usan la violencia, un 36,5% de los interesados directos opina que son grupos aislados que recurren ocasionalmente a la violencia<sup>24</sup>. Los ejemplos mencionados en prensa se refieren al uso de la violencia en marchas y manifestaciones estudiantiles y a los “escraches”, modalidad de denuncia utilizada por alguna de las organizaciones de defensa de los derechos humanos. Los grupos más señalados por los interesados directos son las “barras

<sup>24</sup> De los restantes interesados directos consultados un 33,8% dice que el uso de la violencia es raro, un 17,6 no sabe, un 10,8 que son grupos aislados que recurren regularmente a la violencia y solo un 1,4% opina que los grupos que recurren a la violencia son la mayoría entre los actores de la sociedad civil.

bravas” (grupos de hinchas de instituciones deportivas), los neonazis y las “patotas” o pandillas callejeras.

En conclusión, sólo algunos grupos aislados dentro de la sociedad civil recurren ocasionalmente a la violencia, pero son denunciados ampliamente por la sociedad civil en su conjunto.

*3.4.2 Acciones de la SC para promover la no-violencia y la paz.* Mediante este indicador se analiza cuánto apoya la sociedad civil la resolución no violenta de conflictos sociales y la paz o si hay ejemplos de acciones específicas de la sociedad civil para promover estos valores.

Durante el período de monitoreo hubo acciones de denuncia por parte de OSC dedicadas a la infancia y a los derechos humanos, sobre situaciones de maltrato y tortura en un organismo estatal de reclusión de jóvenes infractores. Esta acción tuvo gran impacto a nivel de las autoridades, de la opinión pública y de los organismos internacionales y centró la atención de los medios. Otro tema recurrente en prensa son los casos de violencia doméstica denunciados por las organizaciones de mujeres.

Por otro lado, un 29,7% de los actores entrevistados dice que no recuerda ningún ejemplo de campañas desarrolladas en el último año por la no-violencia. A la hora de calibrar la importancia de la función de la sociedad civil al promover la resolución pacífica de conflictos, un 28,4% de los interesados directos considera que la importancia es limitada. El matiz que conviene introducir es que, consideradas agregadamente, son muy similares los porcentajes que valoran la importancia (44,3% moderada o importante) contra los que la desdeñan (41,9% insignificante o limitada).<sup>25</sup> Sin embargo, es importante remarcar que por más que se valora la importancia, los mayores porcentajes de consultados no recuerdan ejemplos. La acción o campaña más señalada, expresamente o en combinación con otras, es la campaña “Un trato por el buen trato” realizada en forma conjunta por OSC, organismos internacionales y gobiernos departamentales.

Como conclusión se podría decir que se detecta un número importante de acciones de la sociedad civil uruguaya para promocionar valores de no-violencia; sin embargo, esas actividades carecen de visibilidad o de una amplia base de apoyo.

### 3.5 Equidad de género

Esta subdimensión analiza el grado en que la sociedad civil practica y promueve la equidad de género. El Cuadro III.3.5 detalla los indicadores con sus respectivas puntuaciones. En promedio, la subdimensión obtiene 1.33 puntos.

**Cuadro III.3.5: Indicadores de equidad de género**

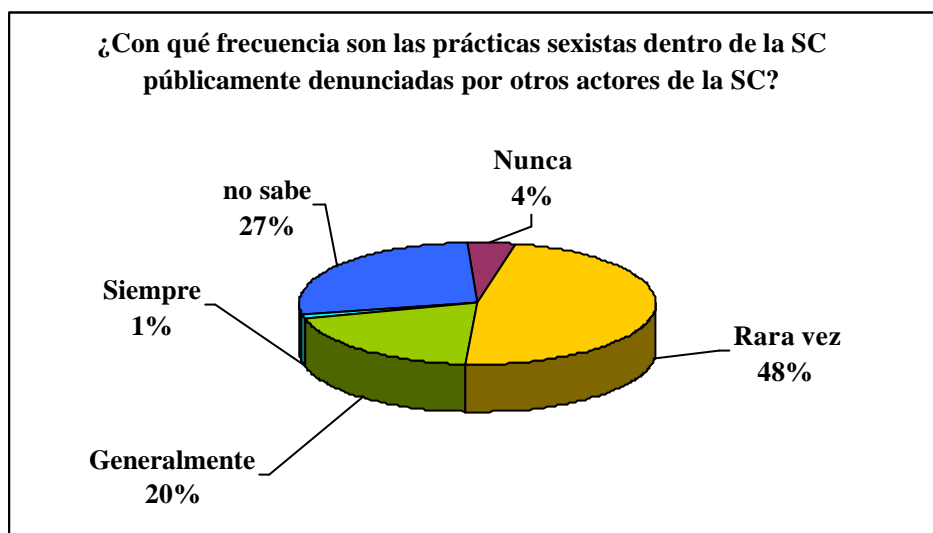
Referencia	Indicador	Puntaje
3.5.1	Equidad de género dentro del escenario SC	2
3.5.2	Prácticas equitativas de género dentro de OSC	1
3.5.3	Acciones de la sociedad civil para promover la equidad de género	1

*3.5.1 Equidad de género dentro del escenario de la SC.* Para el análisis de en qué medida es la sociedad civil un escenario equitativo de género, CIVICUS propone observar como es la

<sup>25</sup> De forma complementaria, vale agregar que un 24,3% valora significativamente el rol de la SC para promover la no-violencia.

representación de las mujeres en las estructuras directivas de las OSC. Un 35,1% de los interesados directos consultados cree que están medianamente sub-representadas. Si se le agrega los que dicen que están equitativamente representadas, el porcentaje aumenta a un 63,5%. La Figura III.3.2 muestra las valoraciones de los interesados directos acerca de la frecuencia de las denuncias sexistas en la sociedad civil (en porcentajes).

**Figura III.3.2: Denuncias de prácticas sexistas de la SC por actores de la SC**



Un 47,3% de los interesados directos consultados cree que rara vez se denuncian las prácticas sexistas de la sociedad civil por parte de otros actores de la SC. Cabe preguntarse si en el escenario de la sociedad civil uruguaya no estará planteadas algunas de las dificultades que señalan Laurnaga y Celiberti sobre la temática política de género para Uruguay, “i) la dificultad para una adecuada representación política de sus intereses, que se suma a la debilidad de los espacios públicos de debate y concertación política; (...) iv) la ampliación de la ciudadanía de las mujeres en un contexto de debilidad institucional de las organizaciones encargadas de su implementación implica riesgos de “formalización” de las agendas y sus énfasis o, directamente, cuestionamiento/desconocimiento de sus propuestas.” (De Sierra, 2001: 291)

Como conclusión, se puede afirmar que las mujeres están subrepresentadas en los roles dirigentes de las OSC y que las prácticas sexistas en el escenario de la sociedad civil son rara vez denunciadas por otros actores de la SC.

**3.5.2 Prácticas equitativas de género dentro de OSC.** Para el análisis de estas prácticas se rastrea el número de OSC que practican la equidad de género y qué porcentaje de OSC con empleados asalariados tiene políticas explícitas (implementadas) para asegurar la equidad de género. Un 42,9% de los interesados directos establece que no hay una política escrita sobre igualdad de oportunidades e igual pago por igual trabajo para las mujeres. Como se puede apreciar, menos de la mitad de las OSC consultadas tienen implementada una política de género.

*3.5.3 Acciones de la sociedad civil para promover la equidad de género.* El monitoreo de medios muestra que este tipo de acciones se desarrollan en su totalidad desde las organizaciones y grupos de mujeres. Vale la pena destacar que todas las noticias recogidas aparecieron sólo en dos medios de comunicación, el semanario Brecha y el suplemento La República de las Mujeres (dedicado exclusivamente a esta temática) del diario La República. Esto podría estar demostrando que la visibilidad pública del tema es baja y que no cuenta con un apoyo masivo.

Esa posible exigua visibilidad pública que parece insinuar el monitoreo de medios, se refleja también en las consultas. Un 32,4% de interesados directos recuerda sólo un par de ejemplos de campañas de la sociedad civil para promover la equidad de género en la sociedad, al tiempo que un 24,3% no recuerda ninguno. Parece existir una valoración positiva de la función de la sociedad civil para promover la equidad de género, ya que un 50% de los interesados directos dice que es moderada o significativa, contra un 40,6% que cree que es insignificante o limitada. Más allá de que hay una valoración positiva del papel de la sociedad civil en el tema, el GAN entendió que solamente se pueden detectar unas pocas acciones de la sociedad civil para promover la equidad de género y las mismas tienen poca visibilidad pública.

### **3.6 Erradicación de la pobreza**

El puntaje del indicador de esta subdimensión (detallado en el Cuadro III.3.6) muestra que la SC uruguaya practica y promueve de forma moderada los valores de erradicación de la pobreza.

**Cuadro III.3.6: Indicador sobre erradicación de la pobreza**

Referencia	Indicador	Puntaje
3.6.1	Acciones de la sociedad civil para erradicar la pobreza	2

*3.6.1 Acciones de la sociedad civil para erradicar la pobreza.* Como fue señalado en la subdimensión 2.3 de contexto socioeconómico, Uruguay no tiene altos índices de pobreza (aunque la situación ha tendido a agravarse en los últimos años). Los integrantes del GAN consideraron que era más adecuado hablar de acciones para la reducción o mitigación de la pobreza.

Las acciones para la reducción de la pobreza tienen poca visibilidad en los medios relevados. Aunque este tema aparece como uno de los temas centrales en el seno de la sociedad civil, se detectan sólo algunas iniciativas explícitamente referidas al tema y con una baja visibilidad o apoyo masivo. Un 36.5% de los interesados directos no recuerda ningún ejemplo de programas dedicados a mitigar la pobreza en el último año. No obstante ello, las opiniones están divididas a la mitad en la valoración de la función de la sociedad civil en este campo: un 47,3% cree que es limitada o insignificante y un porcentaje igual dice que es moderada o significativa.

Por lo tanto, se podría decir que, aunque se reconoce la importancia de la función de la sociedad civil para la reducción de la pobreza, no se visualizan las acciones.

### 3.7 Sostenibilidad ambiental

Esta subdimensión analiza el grado en que las prácticas de la sociedad civil promueven la sostenibilidad ambiental. El Cuadro III.3.7 detalla el puntaje del indicador de esta subdimensión.

#### Cuadro III.3.7: Indicador sobre sostenibilidad ambiental

Referencia	Indicador	Puntaje
3.7.1	Acciones de la sociedad civil para mantener el ambiente	1

*3.7.1 Acciones de la sociedad civil para mantener el ambiente.* El análisis de la información brindada por la consulta a interesados directos sobre este tema, sugiere una escasa visibilidad pública junto a una relativa valoración de la importancia de la función de la sociedad civil en la promoción de un buen medio ambiente. Del total de consultados, un 40,5% dice recordar sólo un par de ejemplos y si se consideran agrupadamente las categorías de respuesta, un 54% de los entrevistados no recuerda ninguno o recuerda sólo un par de ejemplos contra un 24,5% que dice recordar varios o muchos ejemplos de campañas públicas de la sociedad civil, en el último año, dedicadas a proteger el medio ambiente. En lo que refiere a la valoración de la función general de la sociedad civil en este tipo de acciones, un 37,8% de los interesados directos dice que es limitada (un 23% dice que es insignificante, un 18,9% que es moderada, un 14,9% establece que es significativa y el restante 5,4% no sabe).

Por último, vale agregar que entre los ejemplos señalados, los más mencionados son las movilizaciones de las organizaciones o grupos ecológicos y las campañas contra la instalación de plantas de celulosa o por el plebiscito de reforma constitucional sobre el agua<sup>26</sup>. El monitoreo de medios revela que las acciones en torno al medio ambiente tienen una repercusión menor y se refieren principalmente a noticias locales en el interior del país.

Dada esta información, los miembros del GAN entendieron que sólo unas pocas actividades se pueden registrar y son de baja visibilidad pública.

Como conclusión de la dimensión Valores se puede decir que en la sociedad civil uruguaya, los valores democráticos, la no-violencia, la tolerancia y la equidad de género tienen una fuerte presencia, aunque las acciones de promoción de éstos son escasas o de poca visibilidad. A modo de ejemplo, alrededor de dos tercios de los interesados directos considera que la función de la sociedad civil para promover la democracia es moderada o significativa, sin embargo, un 27% no recuerda ejemplos de acciones o programas dedicados a promoverla. Este indicaría que existe una percepción generalizada, que no se corresponde con ejemplos visibles.

La transparencia como valor dentro de la SC es fuerte y los casos de comportamientos corruptos no son corrientes, pero la transparencia financiera no es una práctica extendida. De acuerdo a los datos recabados sólo una pequeña minoría de las OSC rinde cuentas públicamente, a sus socios y no a la sociedad en su conjunto. Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas es una de las preocupaciones planteadas por los interesados directos y los participantes del taller nacional.

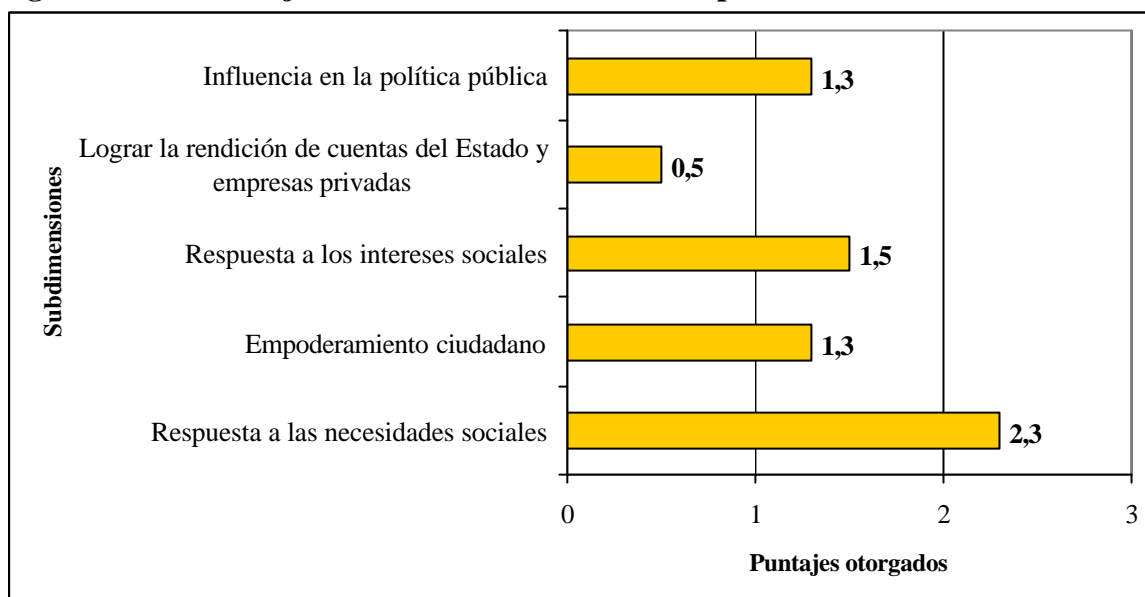
<sup>26</sup> El plebiscito fue realizado para determinar que los servicios relativos al agua se constituyeran en bienes públicos provistos exclusivamente por el Estado.



## 4. IMPACTO

La finalidad de esta sección es describir y analizar el grado en que la sociedad civil es activa y exitosa al desempeñar sus funciones. Esta dimensión obtuvo la segunda puntuación más baja (1,4) entre las cuatro dimensiones del Índice para Uruguay. La Figura III.4.1 detalla los puntajes de las distintas subdimensiones que componen esta dimensión.

**Figura III.4.1: Puntajes de las subdimensiones de Impacto**



### 4.1. Influencia en la política pública

El puntaje de esta subdimensión (1.3) indica que la sociedad civil uruguaya tiene entre limitada y moderada actividad y éxito al influir en la política pública. El Cuadro III.4.1 detalla los puntajes de los indicadores que componen esta subdimensión.

**Cuadro III.4.1: Indicadores sobre influencia en la política pública**

Referencia	Indicador	Puntaje
<u>4.1.1</u>	Derechos Humanos	2
<u>4.1.2</u>	Estudio de impacto en políticas públicas	1
<u>4.1.3</u>	Impacto de la sociedad civil en el proceso de presupuestos nacionales	1

La información de estos indicadores se basa en la consulta a interesados directos y en los estudios exploratorios sobre políticas públicas en tres temas puntuales: a) derechos humanos en las cárceles, b) salud sexual y reproductiva y c) reorientación del gasto público. Las acciones desplegadas por parte de las OSC en estos tres tópicos, permiten señalar en término de impactos que, por una parte, las mismas lograron fijar temas en la agenda política, sensibilizar a la opinión pública, trasladar demandas a los decisores políticos (al punto de que estos últimos tengan que posicionarse frente a los temas), y también influyeron en el proceso de elaboración de políticas públicas. Pero, por otra parte, en relación a las acciones desplegadas en áreas como salud, vivienda, educación y el proceso de presupuesto nacional no se alcanzan los mismos resultados. Particularmente, se podría decir que si bien hay una

valoración positiva sobre las actividades desplegadas, los resultados logrados son valorados negativamente. En conjunto, como se puede apreciar en el cuadro III.4.1 hay ciertos desbalances en los tres indicadores que componen a esta subdimensión.

*4.1.1 Derechos humanos.* Mediante este indicador se analiza cuán activa y exitosa es la sociedad civil uruguaya al influir en las políticas de derechos humanos. De acuerdo al estudio exploratorio sobre la influencia de la SC en torno a los derechos humanos en las cárceles, estas han tenido un impacto sensibilizador en la opinión pública y en la fijación de la agenda política. Específicamente el tema ocupó un lugar central en la agenda del ministro del interior a partir de su asunción en el cargo el 1° de marzo de 2005. La situación carcelaria ha sido objeto de denuncias y movilizaciones por parte de OSC como IELSUR y SERPAJ. Las funciones que cumple SERPAJ son la de contralor, denuncia y generación de opinión pública en relación a las condiciones de reclusión en Uruguay. SERPAJ no realiza una intervención directa en el problema, pero tiene capacidad y peso para llevar el tema a los medios de comunicación y por lo tanto poner el tema en la agenda política y en la opinión pública.

El actual Gobierno pretende tender puentes para propiciar el diálogo y la interacción con las OSC, los internos y familiares de internos, para elaborar una política carcelaria. En palabras de un representante del gobierno, estos actores “*tienen las puertas abiertas*”, ya que hay coincidencias sobre la problemática y es necesaria una salida consensual.<sup>27</sup>

De forma complementaria, en el monitoreo de medios se releva que la mayor parte de las iniciativas de influencia en la política pública de la sociedad civil uruguaya se centran en el tema de los derechos humanos. Casi la mitad de las iniciativas que aparecen se dedican al tema y en menor medida surge la temática de infancia, salud y cuestiones laborales.

De acuerdo a este conjunto de informaciones, los miembros del GAN entendieron que la sociedad civil es activa en esta área, pero su impacto es limitado.

*4.1.2 Estudio de impacto en políticas públicas.* A través de este indicador se indaga sobre la existencia de acciones o campañas de OSC para influir en la política pública en áreas específicas y cuán significativas y qué impacto han tenido estas acciones o campañas.

Según los datos del estudio exploratorio en políticas sociales, el impacto de la sociedad civil en el tema de salud reproductiva es fuerte, con una presencia importante de grupos que impulsaron posiciones de carácter divergente y opuesto. Un grupo de mujeres parlamentarias en coordinación con organizaciones de mujeres de la sociedad civil impulsó un proyecto de ley de salud sexual y reproductiva que incluía, entre otros temas, la despenalización del aborto. El proyecto de ley ingresó a comienzos de 2004 y fue aprobado por un escaso margen en la Cámara de Representantes. Una gran movilización de las OSC logró que el tema se pusiera en la agenda política y el debate público. También las fuerzas sociales antiabortistas hicieron escuchar su voz, sobre todo la iglesia católica, así como movimientos y organizaciones de las iglesias pentecostales. Las OSC de vinculación católica se movilizaron con volantes en torno al Parlamento, la Asociación Cristiana Uruguaya de Profesionales de la Salud (ACUPS) hizo una exposición en la Comisión de Salud del Parlamento y la Iglesia Evangélica recogió en el centro de la ciudad casi cien mil firmas en contra del aborto.

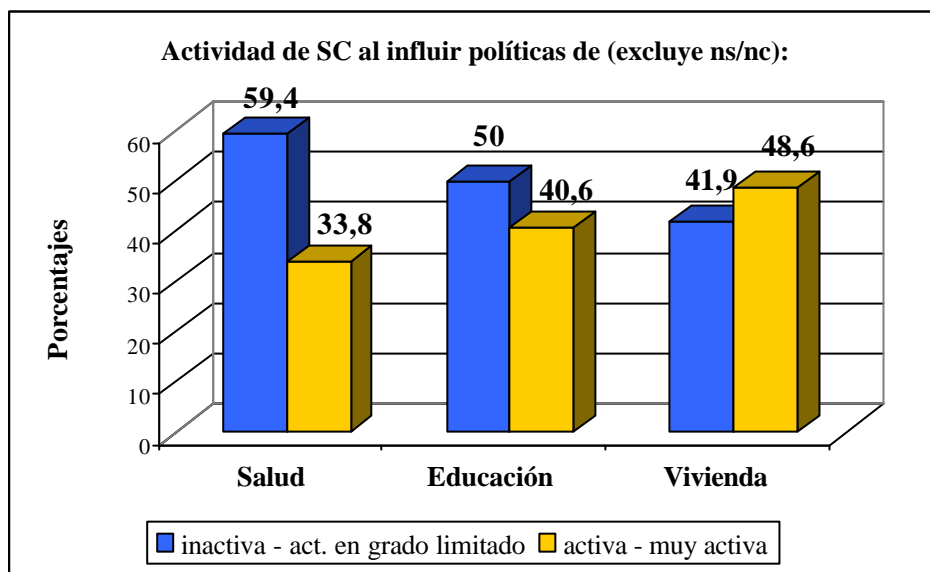
---

<sup>27</sup> Como corolario de estos esfuerzos en fecha posterior al período en el que se recabaron los datos para este estudio, se aprobó una ley de humanización y modernización del sistema carcelario que busca mejorar el sistema y las condiciones de reclusión.

Finalmente, el 4 de mayo el Senado rechazó el proyecto de ley, mientras que mediciones de opinión pública en ese momento mostraban que un 63% de la población estaba a favor.

En otras áreas de políticas, las acciones de la SC parecen no tener el mismo nivel de impacto. En este sentido, en la consulta a interesados directos se interrogó sobre cuán activa y exitosa ha sido la SC en tres tipos de políticas: salud, educación y vivienda. Las Figuras III.4.2 y III.4.3 que a continuación se presentan, agrupan las categorías de actividad y de éxito para cada uno de los tipos de políticas consultadas (excluye los “no sabe”).

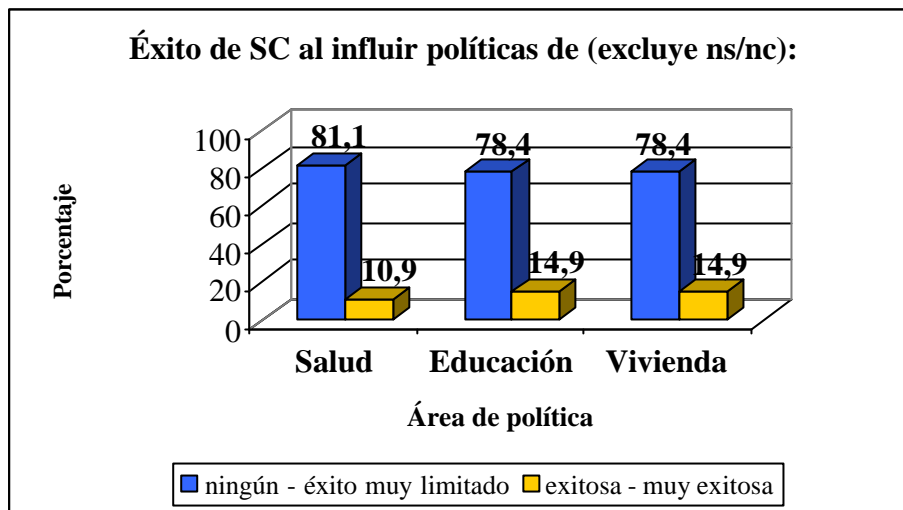
**Figura III.4.2: Actividad de la SC para influir en políticas públicas**



Con respecto a las políticas de salud, un 45,9% de las opiniones establecen que la sociedad civil ha sido activa en un grado limitado y un 54,1% establece que el éxito logrado fue muy limitado. En el área de las políticas educativas, un 41,9% de las personas consultadas dice que la actividad fue en un grado limitado y un 50% considera que el éxito fue muy limitado. La influencia sobre las políticas de vivienda es valorada en mayor medida, ya que un 37,8% manifiesta que la sociedad civil fue activa en este tema.

Sin embargo, la valoración sobre el éxito alcanzado llega hasta los mismos niveles que en los dos casos anteriores, porque un 54,1% de los entrevistados opina que se obtuvo un éxito muy limitado. Sobre las tres políticas en conjunto se puede decir que hay un reconocimiento aceptable del nivel de actividad de las OSC para influir en las políticas, pero la percepción sobre los resultados alcanzados es negativa.

**Figura III.4.3: Éxito de SC al influir sobre políticas públicas**



Los integrantes del GAN consideraron que existe, de acuerdo a la información brindada, una limitada actividad y no se logra un impacto importante. En este punto, como ya se señaló, vale decir que en el taller nacional se señaló la necesidad de dar mayor difusión a las acciones de las OSC, lo cual redundaría en una mayor legitimidad y mayor participación en el proceso de elaboración de políticas. Pero para ello, se señaló la imperiosa necesidad de desarrollar estrategias comunicacionales y una mayor profundización del trabajo en red, para permitir de esa forma una mejor articulación con los medios de comunicación y lograr el objetivo de dar mayor y mejor difusión a los logros de las OSC.

*4.1.3 Impacto de la sociedad civil en el proceso de presupuestos nacionales.* En Uruguay los presupuestos se establecen cada cinco años y pueden tener una revisión anual a través de las llamadas leyes de “Rendición de Cuentas”. Mediante las mismas se pasa revista al ejercicio de presupuesto anual. En los últimos dos años no hubo modificaciones a las Rendiciones de Cuentas, por lo cual la injerencia en el tema presupuestario podría considerarse como menor. Sin embargo es importante destacar la actividad de AEBU, muy activa durante el proceso de elaboración de la Ley de Fortalecimiento del Sistema Bancario, Intermediación Financiera, Protección del Ahorro Bancario y Subsidio por Desempleo para los Afiliados a la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (Ley N° 17.613).<sup>28</sup> El diseño de la Ley N° 17.613, llevó a una negociación a actores que poseían puntos de vista divergentes pero que necesitaban encontrar soluciones para la crisis. Los partidos políticos cooperaron entre sí para la construcción de esta salida y también lo hizo el sindicato de empleados bancarios, que de alguna manera negoció sus demandas. AEBU logró, a través de con movilizaciones y lobby, que la elaboración de la ley contemplara un conjunto de demandas planteadas por el sindicato en defensa de los intereses de sus afiliados. Por otra parte, AEBU en otro proceso paralelo de negociación con la banca privada y la estatal, fue gestionando la reincorporación de sus afiliados despedidos, al sistema bancario nacional. La coyuntura económica, política y social, permitió a este sindicato aprovechar una ventana de oportunidad a través de la cual hacer efectivas sus demandas. La movilización y el lobby fueron elementos que le permitieron, en

<sup>28</sup> Ley N° 17.613: *Fortalecimiento del Sistema Bancario. Intermediación Financiera, Protección del Ahorro Bancario y Subsidio por Desempleo para los Afiliados a la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias*: <http://www.parlamento.gub.uy/Leyes/Ley17613.htm>

este marco, cumplir los objetivos que se plantearon. Esta reorientación del gasto público se hizo mediante una ley y no mediante el trámite habitual que es la Rendición de Cuentas.<sup>29</sup>

En el último período ha existido una limitada actividad de la sociedad civil en su conjunto para influir en el proceso de presupuestos nacionales y cuando ésta se ha dado, ha estado dirigida a componentes específicos del presupuesto.<sup>30</sup>

## 4.2. Lograr la rendición de cuentas del Estado y de las empresas privadas

El puntaje de esta subdimensión (0.5) indica que la sociedad civil uruguaya tiene entre insignificantes y limitados niveles de actividad y éxito en lograr la rendición de cuentas del Estado y de las empresas privadas. El Cuadro III.4.2 detalla los puntajes de los indicadores que componen esta subdimensión.

**Cuadro III.4.2: Indicadores sobre lograr la rendición de cuentas del Estado y de las empresas privadas**

Referencia	Indicador	Puntaje
4.2.1	Lograr la rendición de cuentas al Estado	1
4.2.2	Lograr la rendición de cuentas de las empresas privadas	0

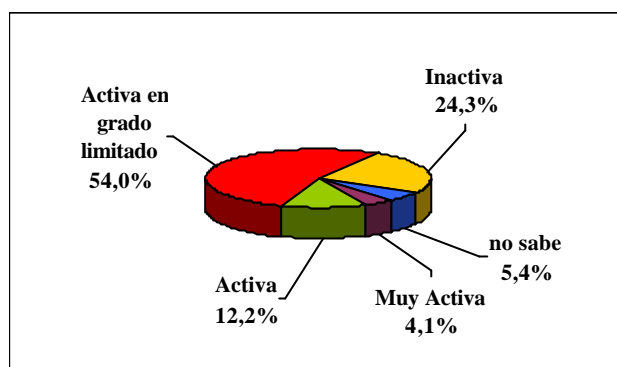
*4.2.1. Lograr la rendición de cuentas al Estado.* A través de este indicador se indaga sobre el desempeño de la sociedad civil en actividades de monitoreo y en hacer rendir cuentas al estado. Entre otros, se rastrea la existencia de ejemplos de intentos de OSC de vigilar el desempeño estatal y lograr la responsabilidad del Estado.

Según el monitoreo de prensa, la sociedad civil lleva adelante un papel muy importante en la vigilancia del desempeño estatal y en hacer rendir cuentas al Estado. Se encontraron 90 noticias referidas al tema, donde a través de diversos mecanismos, como huelgas, movilizaciones, denuncias y pedidos de informes se interpela al Estado, principalmente en el área de la salud, la gestión municipal, la banca y las privatizaciones. Las dos terceras partes de las OSC que impulsan estas acciones son las organizaciones gremiales de funcionarios estatales, de salud pública, de la banca pública y privada, con el apoyo de un núcleo importante de organizaciones de segundo grado. Una valoración sobre la actuación de las OSC desde un punto de vista más general es aportado por la consulta a interesados directos. Las valoraciones de los entrevistados aparecen como claramente negativas en cuanto a lograr la responsabilidad estatal tanto en términos de actividad como del éxito obtenido. Un 78,4% de los entrevistados establece que la sociedad civil fue inactiva o de una actividad en grado limitado, al tiempo que un 85,1% de las personas considera que la sociedad civil no fue exitosa o tuvo un éxito muy limitado en el logro de rendición de cuentas por parte del Estado. La Figuras III.4.4 y III.4.5 detalla los porcentajes de las distintas categorías de respuesta para las percepciones acerca de la actividad y el éxito de la SC en rendición de cuentas al Estado.

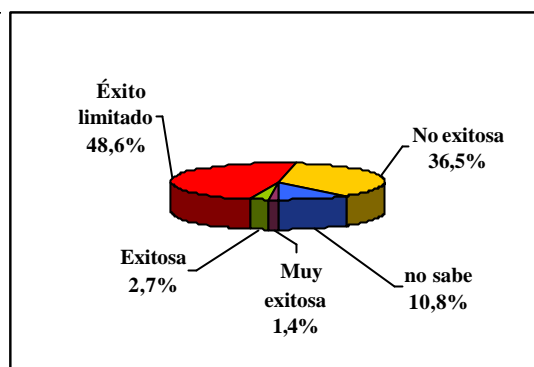
<sup>29</sup> Mediante esa ley se pasa revista al ejercicio de presupuesto anterior.

<sup>30</sup> La terminología “componentes específicos del presupuesto”, se refiere a una línea o sub-sección concreta del presupuesto, por ejemplo el gasto militar o las ayudas sociales.

**Figura III.4.4: Actividad de SC en rendición de cuentas al Estado**



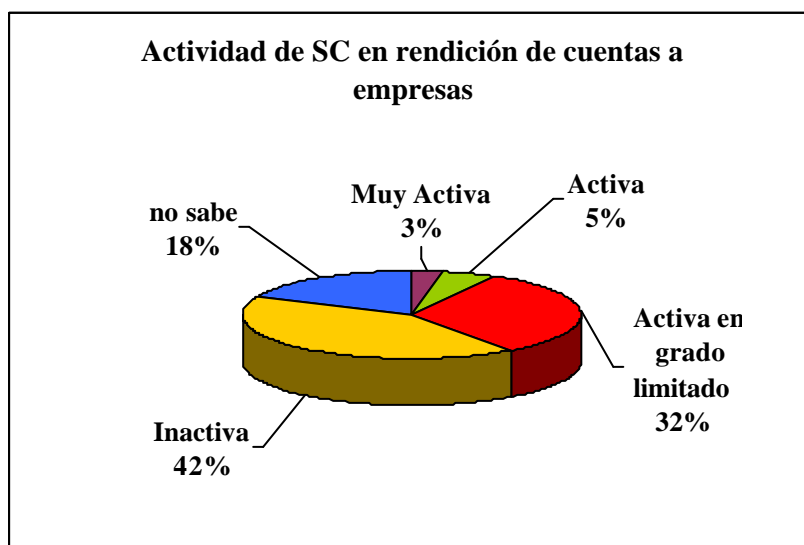
**Figura III.4.5: Éxito de SC en rendición de cuentas al Estado**



De acuerdo a la información brindada, si bien existe cierto nivel de las actividades desde la SC para lograr la rendición de cuentas del Estado (indicado principalmente por el monitoreo de prensa), la información de la consulta a interesados directos indica que las mismas no parecen estar generalizadas al nivel de toda la SC. Por ello, los miembros del GAN consideraron que la actividad de la sociedad civil es muy limitada y sin impacto visible. En este punto vale señalar que en el taller nacional la discusión se centró en el tema de la rendición de cuentas por parte de las propias OSC. (Ver III.3.2) Se observó que muchas OSC la realizan al interior de la organización y con sus contrapartes cuando poseen convenios, pero se remarcó la necesidad de realizar una rendición de cuentas orientada a la ciudadanía en general y a las demás OSC. Esto permitiría mejorar la transparencia y la legitimidad para el desempeño de actividades de rendición de cuentas al Estado.

**4.2.2 Lograr la rendición de cuentas de las empresas privadas** A partir de las informaciones recabadas se puede establecer que se valora negativamente las acciones desarrolladas y los éxitos alcanzados en torno al logro de la rendición de cuentas de las empresas privadas. En prensa se refleja un involucramiento muy menor y las acciones se realizan casi exclusivamente desde el ámbito de los sindicatos.

**Figura III.4.6: Actividad de la SC en rendición de cuentas a empresas privadas**



De forma paralela, del total de interesados directos entrevistados, un 41,9% piensa que la sociedad civil es inactiva para promover rendiciones de cuentas de las empresas privadas y si se agrupan las categorías inactiva y activa en grado limitado, se tiene que un 74.3% de los interesados piensa que la SC tiene esos escasos niveles de actividad. La Figura III.4.6 detalla estos porcentajes. La valoración sobre el éxito de la SC en lograr la rendición de cuentas de las empresas privadas es correlativa a la escasa actividad. Sobre este punto, un 50% de los interesados directos consultados dice que no fue exitosa. Agrupadamente, un 75.7% expresa que la sociedad civil no fue exitosa y que tuvo un éxito limitado en estas actividades

Los datos revelan que desde la SC no hay prácticamente actividades de monitoreo y exigencia de rendición de cuentas de las empresas privadas. Las únicas actividades que se detectan son las que llevan adelante las organizaciones sindicales en general enmarcadas en conflictos gremiales.

### 4.3. Respuesta a los intereses sociales

Esta subdimensión describe el grado en que los actores de la sociedad civil responden eficazmente a los intereses sociales y el grado en que el público confía en la SC. De acuerdo al puntaje de la subdimensión (1,5) se puede decir que la sociedad civil uruguaya tiene entre limitados y moderados niveles de respuesta a los intereses sociales. El Cuadro III.4.3 detalla los indicadores de esta subdimensión con sus puntajes correspondientes.

**Cuadro III.4.3: Indicadores de respuesta a los intereses sociales**

Referencia	Indicador	Puntaje
4.3.1	Respuesta	2
4.3.2	Confianza pública	1

*4.3.1 Respuesta.* Mediante este indicador se analiza cuán eficazmente responden los actores de la sociedad civil a las inquietudes sociales prioritarias, en este sentido se indaga, entre otras, acerca de la existencia de ejemplos de inquietudes sociales importantes que no se hayan incorporado al trabajo de las OSC.

Para indagar sobre esta temáticas se definieron a priori temas y campañas sobre las cuales establecer la consulta. Los interesados directos fueron consultados sobre tres grandes campañas públicas en los últimos dos años derogación de la Ley N° 17.448 de desmonopolización y asociación de ANCAP (empresa estatal de combustibles), proyecto de ley de defensa de la salud reproductiva y plebiscito de reforma constitucional para evitar la privatización de los servicios de agua. La inclusión de estas tres campañas se debió al alto impacto público que tuvieron. Como era de esperar, las opiniones de los entrevistados se corresponden con los resultados finales de estas iniciativas. En este sentido, las que finalmente tuvieron un resultado positivo (en cuanto a las demandas reclamadas desde la sociedad civil) son las que los entrevistados otorgan mayor éxito a la sociedad civil. Un 71,6% de las personas consultadas dice que la sociedad civil fue exitosa en la campaña pública por la derogación de la Ley N° 17.448 de desmonopolización y asociación de ANCAP (finalmente derogada) y un 72,9% opina que la campaña por el plebiscito de reforma constitucional sobre el agua (finalmente aprobado) fue una campaña exitosa. Por último, las opiniones en cuanto al éxito se revierten en el caso del troncado proyecto de ley de defensa de la salud reproductiva, un 66,2% de las personas consultadas dice que la sociedad civil no fue exitosa o tuvo un éxito limitado.

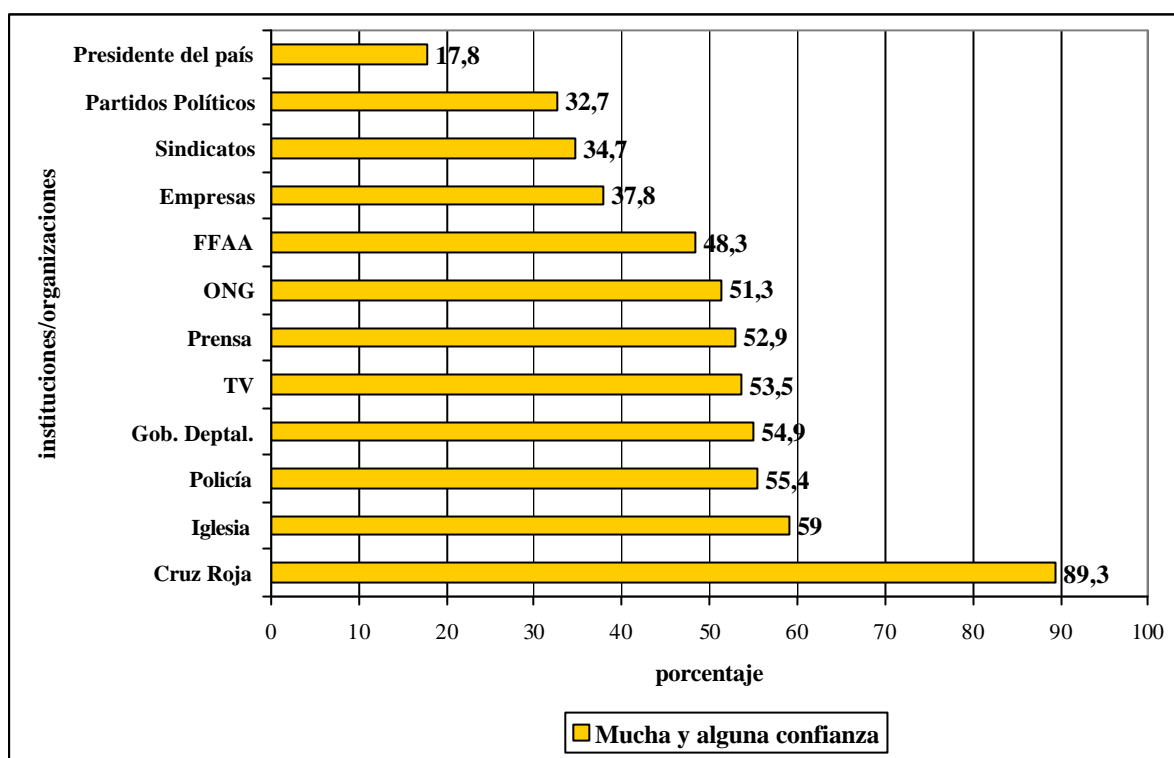
Para analizar en prensa en qué medida los actores de la sociedad civil dan respuesta a los intereses sociales, el equipo del ISC seleccionó cinco temas considerados prioritarios para la población: salud, educación, vivienda, trabajo e infancia. El relevamiento mostró que la sociedad civil estaría respondiendo eficazmente a las inquietudes de la población en temas de salud en primer lugar y en menor medida en lo referido a temas de educación e infancia. Pero la prensa no recoge acciones que busquen respuesta a las problemáticas del trabajo y la vivienda. Se puede decir que la sociedad civil toma alguna de las inquietudes sociales principales, pero temas como el desempleo y la vivienda no encuentran respaldo o no tienen la suficiente visibilidad en los medios más allá de las acciones desplegadas por los sindicatos. Por lo anterior, se puede concluir que existen aislados ejemplos de preocupaciones sociales que no encuentran eco entre los actores de la sociedad civil.

*4.3.2 Confianza pública.* CIVICUS propone utilizar el nivel de confianza en los actores de la sociedad civil como un indicador de la probidad de la respuesta a los intereses sociales. En la encuesta muestral comunitaria se interrogó sobre la confianza en la Iglesia, la prensa, las fuerzas armadas, la televisión, los sindicatos, la policía, el gobierno departamental, el Presidente, los partidos políticos, las ONG, las empresas y la Cruz Roja, como caso especial. Para una mejor visualización, en la Figura III.4.7 se agrupan los porcentajes de respuestas de las categorías mucha y alguna por un lado y de no mucha y ninguna por otro. El 51,3% de las personas dice que tiene mucha y alguna confianza en las ONG, al tiempo que un 89,3% de los entrevistados manifiesta tenerle mucha y alguna confianza a la Cruz Roja. Después de esa organización internacional, la Iglesia es la que recibe la mayor confianza, con un 59%, y en el extremo más bajo se sitúa el Presidente de la República en ejercicio al momento de realizarse la encuesta (Jorge Battle)<sup>31</sup>. Los sindicatos y los partidos están en la posición más baja luego del Presidente ya que reciben niveles de confianza de sólo un 34,7% y un 32,6% respectivamente.

---

<sup>31</sup> Vale recordar que la consulta muestral comunitaria fue realizada en enero de 2005 (ver sección Metodología del proyecto en Apéndice 3 literal C) y que en marzo de ese mismo año se dio el cambio de gobierno.





**Figura III.4.7: Niveles de Confianza (mucha y alguna)**

Por último, vale anotar que si de las instituciones y organizaciones relevadas se toma en cuenta sólo aquellas que forman parte del escenario de la sociedad civil<sup>32</sup>, el promedio de confianza expresado por los ciudadanos de estas comunidades es de 2,81. Esto indicaría un bajo promedio general de los niveles de confianza ya que se aproxima a la categoría de respuesta “ninguna confianza”.

De acuerdo a estos datos, existiría un bajo nivel de confianza en la suficiencia del trabajo de las OSC para dar respuesta a intereses sociales prioritarios.

#### 4.4. Empoderamiento ciudadano

Esta subdimensión analiza y describe en qué medida la sociedad civil es activa y exitosa en lograr empoderar a los ciudadanos, especialmente a los grupos tradicionalmente marginados para tomar decisiones que afectan sus vidas. De acuerdo al puntaje de esta subdimensión (1,3), se puede decir que la sociedad civil uruguaya tiene moderados logros en empoderar a los ciudadanos. El Cuadro III.4.4 detalla los seis indicadores que componen esta subdimensión con sus respectivos puntajes.

**Cuadro III.4.4: Indicadores de empoderamiento ciudadano**

Referencia	Indicador	Puntaje
4.4.1	Información y educación ciudadana	1
4.4.2	Construcción de capacidades para la acción colectiva	2
4.4.3	Empoderamiento de personas marginadas	2
4.4.4	Empoderamiento de las mujeres	1
4.4.5	Construcción de capital social	1
4.4.6	Apoyo a la generación de ingreso	1

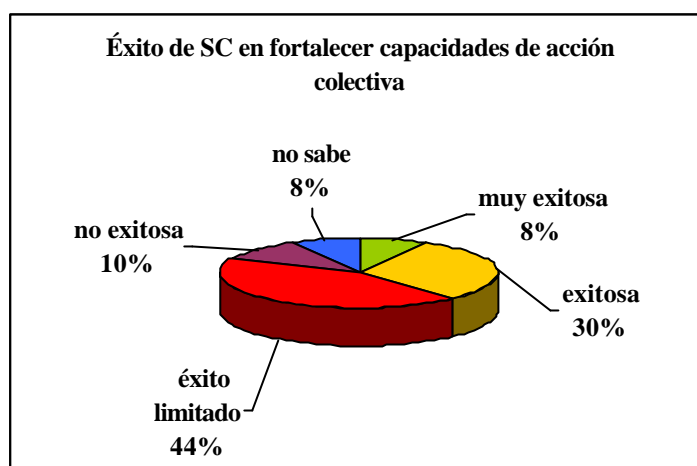
<sup>32</sup> Es decir: las ONG, la iglesia, los sindicatos, los partidos políticos y la Cruz Roja

*4.4.1 Información y educación ciudadana.* Según el monitoreo de medios, la sociedad civil es relativamente activa en informar y educar a los ciudadanos en temas de relevancia pública, pero su impacto es limitado. Las acciones que más se destacan son los actos públicos o movilizaciones en torno a un tema, los talleres, conferencias y seminarios, y en menor medida, la difusión de documentos o materiales informativos a través de la prensa. No se visualizan, por su repercusión en los medios relevados, actores dentro de la sociedad civil que desempeñen la función específica de educar a los ciudadanos acerca de la política y los programas del gobierno que les afectan sus derechos y responsabilidades.

En concordancia con esta información, el 50% de los interesados directos considera que las actividades de información pública o educación pública en general de la sociedad civil son limitadas y un 47,3% dice que el éxito logrado también es limitado. Los ejemplos mencionados por los entrevistados son de tal variada especificidad que impiden el reconocimiento de las acciones más señaladas. Paralelamente, vale recordar que apenas un 5,7% de los entrevistados dice que participó en acciones en su comunidad para informar sobre un tema importante. Vale la pena señalar que en el taller nacional se remarcó la falta de difusión de las acciones de las OSC, lo cual redundaba en menores niveles de participación y de construcción de ciudadanía y, además, se desperdicia una forma de construcción de ciudadanía. Se estimó que la difusión de los hallazgos del ISC podría contribuir a fortalecer algunos de los puntos débiles antes señalados.

*4.4.2 Construcción de capacidades para la acción colectiva* A través de este indicador se indaga acerca de cuán activa y exitosa es la sociedad civil para formar la capacidad de las personas en cuanto a su autoorganización, movilización de recursos y trabajo conjunto para resolver problemas comunes. Sobre este punto, un 15,2% de las personas consultadas en las comunidades expresa que en su localidad se realizaron acciones para unir a las personas en torno a un problema o necesidad específica, pero apenas un 1,8% participó en actividades de este tipo.

Si bien parece existir entre los interlocutores directos, un reconocimiento a las actividades desplegadas por la sociedad civil en este tema, las opiniones en cuanto al éxito alcanzado no logran una valoración positiva. En este sentido, un 41,9% de las personas consultadas dice que la sociedad civil fue activa en grado limitado respecto a fortalecer las capacidades a nivel local o en la comunidad, al tiempo que un 31,1% dice que fue muy activa. De manera agrupada, entonces, más de tres cuartos de la población valora positivamente los niveles de actividad de la sociedad civil uruguaya. Con respecto al éxito logrado, como muestra la figura III.4.8, un 44,6% de los entrevistados establece que éste fue limitado y agrupadamente, un 54% de los entrevistados establece que la sociedad civil ha tenido un éxito limitado o no ha sido exitosa en fortalecer las capacidades de la comunidad para la acción colectiva. En este punto, vale recordar (como se dijo en la sección II) que en la realidad de la SC uruguaya convive un complejo entramado de organizaciones, muchas de ellas con acciones invisibles y que, quizás, no se calibra adecuadamente la percepción sobre las mismas.



**Figura III.4.8: Éxito de SC en fortalecer capacidades de acción colectiva**

Por su parte, de acuerdo al relevamiento de la prensa, la sociedad civil se ha mostrado activa principalmente en los campos de la educación formal y el trabajo. Estas acciones se traducen en movilizaciones y protestas conjuntas que pueden generarse desde grupos pequeños pero con un alcance importante debido al apoyo de otros sectores como, por ejemplo, los reclamos sobre mejores condiciones educativas desde asociaciones de padres locales que reciben el apoyo de gremios o federaciones nacionales. No existen ejemplos de organizaciones que específicamente se ocupen de apoyar la construcción de las capacidades de acción.

Por este conjunto de datos, se puede concluir que la sociedad civil uruguaya es activa en esta área, pero tiene un impacto limitado.

*4.4.3 Empoderamiento de personas marginadas.* Mediante este indicador se busca rastrear las acciones desplegadas por la SC para dotar de capacidad de expresión de derechos y deberes a las personas marginadas. Un 19,4% de las personas entrevistadas en las distintas comunidades menciona que en su comunidad se realizaron acciones para mejorar la calidad de vida de las personas marginadas, aunque sólo un 4,4 % participó efectivamente en dichas actividades. En la consulta a interesados directos, un 83,8% de los entrevistados recuerda algún ejemplo específico de la sociedad civil en prestación de servicios a la población, y un 44,6% de ellos establece que ese servicio estaba dirigido a las comunidades pobres. Los comedores populares, los centros de educación inicial y de atención a la familia y las acciones de orientación para grupos de población específicos resaltan entre las actividades desplegadas por OSC para lograr el empoderamiento de las personas marginadas.

Sin embargo, no hay repercusiones destacables de acciones de esta índole en prensa. Se encuentran pocos ejemplos de programas orientados a ayudar a las personas marginadas a darles las posibilidades de elegir y tomar el control real de sus vidas.

Se puede concluir que, si bien existen importantes niveles de actividad de la sociedad civil para lograr empoderar a las personas marginadas, el impacto alcanzado es limitado.

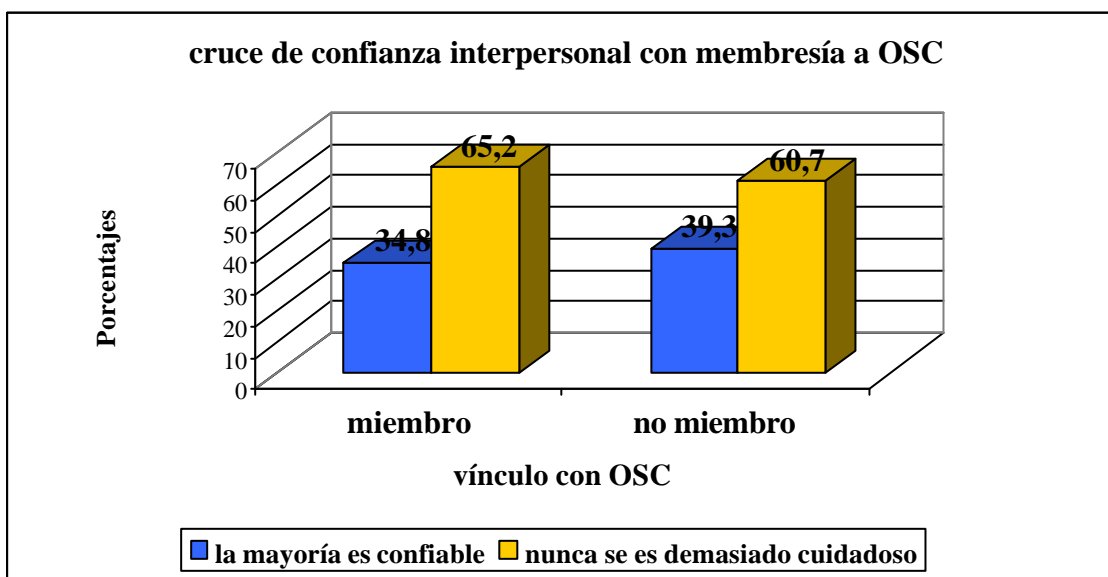
*4.4.4 Empoderamiento de las mujeres.* Con este indicador se intenta evaluar las acciones de la SC para fortalecer las capacidades de acción ciudadana de las mujeres. Al igual que en el caso anterior, las acciones para el empoderamiento de las mujeres tampoco tienen repercusiones destacables en prensa. Paralelamente, un 83,8% de los interlocutores

entrevistados recuerda alguna actividad específica orientada a la población, pero sólo un 2,7% expresa que estaba dirigido a las mujeres. Por último, en concordancia con lo anterior, en las comunidades un 11% dice que en su comunidad se organizaron actividades para ayudar a las mujeres y apenas un 2% participó de acciones de este tipo.

Consiguientemente, la actividad de la sociedad civil uruguaya para empoderar a las mujeres es muy limitada y sin impacto visible.

*4.4.5 Construcción de capital social.* El Índice de la Sociedad Civil considera la producción de capital social como una de las funciones principales de la sociedad civil, principalmente por la fuerte contribución que puede realizar a ese respecto. Este indicador pretende medir el grado de esa contribución, por ejemplo, a través de la comparación de los niveles de confianza de los integrantes de la sociedad civil con los de quienes no integran la sociedad civil.

El porcentaje de confianza interpersonal<sup>33</sup> manifestado por los miembros de organizaciones sociales (un 34,8%) es ligeramente inferior al que expresan las personas entrevistadas en las comunidades que no son miembros de organizaciones (un 39,3%). Los datos que se presentan en la Figura III.4.9 pueden interpretarse como que la sociedad civil no está construyendo capital social entre sus miembros. Sería necesario explorar aún más sobre la profundidad y las características del capital social que las organizaciones sociales uruguayas están construyendo dado que con este único dato no se puede ahondar en las conclusiones.



**Figura III.4.9: Membresía a OSC y confianza interpersonal**

<sup>33</sup> Medido a través de la interrogante si piensa que la mayoría de la gente es confiable o que nunca uno puede tener suficiente cuidado.

*4.4.6 Apoyo a la generación de ingreso.* Mediante este indicador se busca indagar cuán activa y exitosa es la SC apoyando la generación de empleo y otras oportunidades generadoras de ingresos (especialmente para personas pobres y mujeres).

Sobre este punto, un 38,7% de los interlocutores directos entrevistados dice que puede recordar un par de ejemplos de acciones de la sociedad civil dedicados a disminuir el desempleo o crear oportunidades de trabajo y un 28,4% establece que no recuerda ninguno. Quizás este porcentaje de personas que no recuerdan o recuerdan sólo un par de ejemplos de estas acciones, explique la escasa valoración de la función de la sociedad civil en este tema. Del total de entrevistados, un 66,2% manifiesta que el rol es insignificante o limitado. Vale señalar que los ejemplos mencionados son variados, las acciones que resaltan son las de capacitación llevadas adelante por los programas del organismo estatal Junta Nacional de Empleo, algunos de ellos ejecutado por OSC, así como las acciones de cooperativas y de algunas organizaciones sindicales.

En conclusión, se puede establecer que la actividad de la SC uruguaya para apoyar y generar ingreso es muy limitada y sin impacto visible.

## 4.5 Respuesta a las necesidades sociales

Esta subdimensión analiza los niveles de actividad y éxito de la sociedad civil uruguaya para dar respuesta a las necesidades sociales, especialmente de los grupos marginados. El puntaje alto de 2,33, indica que la SC tiene entre moderados y significativos grados de actividad y éxito en esta área. El Cuadro III.4.5 detalla los indicadores que componen esta subdimensión con sus puntajes respectivos.

**Cuadro III.4.5: Indicadores de respuesta a las necesidades sociales**

Referencia	Indicador	Puntaje
4.5.1	Cabildeo para la prestación estatal de servicios	2
4.5.2	Respuesta directa a necesidades sociales urgentes	2
4.5.3	Respuesta a las necesidades de grupos marginados	3

*4.5.1 Cabildeo para la prestación estatal de servicios.* Este indicador evalúa el nivel de actividad y éxito de la SC para ejercer presiones políticas sobre el gobierno para responder a necesidades sociales urgentes. Según la prensa, la sociedad civil se muestra activa, con presiones ejercidas desde los grupos o asociaciones que buscan la solución a sus problemas. Alrededor de un 25% de las noticias relevadas se refieren a ejemplos de este tipo de acciones. En particular se destacan las reivindicaciones de las asociaciones de padres de liceos y estudiantes en reclamo de mejoras edilicias y sanitarias para los centros educativos y las de los sindicatos de funcionarios del Estado y en particular del área de la salud. Por otro lado, en la consulta a interesados directos, un 27% puede recordar algún ejemplo de este tipo de iniciativas de la sociedad civil, pero es importante mencionar que hay un alto porcentaje de respuestas “no sabe” (50%). Las acciones más mencionadas se refieren a mejoras en la prestación de servicios de agua potable. En cuanto a la valoración del éxito de la sociedad civil en el ejercicio de esa presión política, un 30% de las personas consultadas opina que fue exitosa<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Las restantes respuestas brindadas se distribuyen de la siguiente manera: un 23,3% establece que la SC tuvo un éxito limitado, un 16,7% dice que no fue exitosa, el mismo porcentaje responde no sabe y, por último, un 13,3% cree que la SC fue muy exitosa en las actividades de cabildeo sobre el gobierno.

Como se puede apreciar, existe un cierto nivel de actividad de la SC uruguaya en esta área, pero el impacto logrado es limitado.

*4.5.2 Respuesta directa a necesidades sociales urgentes.* El 54% de los actores sociales consultados considera que la función de la sociedad civil en la provisión de servicios sociales es importante o moderada, y un 40,6% establece que la función de la SC en este tema es limitada e insignificante. Las principales acciones identificadas se dirigen a las personas de escasos recursos y a la población en general en segundo lugar. Pero sobre estas acciones, el 31,1% considera que el éxito de la sociedad civil ha sido limitado. Como se puede apreciar, las acciones de la SC en la atención de las necesidades sociales es valorada por más de la mitad de la población encuestada lo que viene a corroborar las impresiones vertidas en el taller nacional acerca del importante rol desempeñado por las OSC. En particular, vale señalar las numerosas acciones destinadas a cubrir las necesidades alimenticias (comedores comunitarios, ollas populares, etc.) de la población más desfavorecida. Quizás la explicación del impacto en la satisfacción de necesidades sociales urgentes, a pesar de los relativamente altos niveles de actividad, se encuentre en que la SC no puede, por sí sola, modificar una realidad social extremadamente compleja.

Por lo que se puede concluir que la sociedad civil uruguaya tiene importantes niveles de actividad, pero logra un impacto limitado en la satisfacción de las necesidades sociales urgentes.

*4.5.3 Respuesta a las necesidades de grupos marginados.* Para ver en qué grado la sociedad civil es exitosa para satisfacer las necesidades de los grupos marginados y de las personas pobres, se analiza cuál es la magnitud y calidad del servicio de las organizaciones de la sociedad civil. Las personas en las comunidades opinan acerca de quiénes brindan los mejores servicios para los pobres: las organizaciones voluntarias o las agencias del gobierno. Un 71,5% dice que son las organizaciones voluntarias quienes entregan los mejores servicios para los pobres. En este punto vale dejar planteadas dos interrogantes que podrían estar influyendo en las percepciones relevadas para este indicador. Por un lado, habría que tener en cuenta que a nivel comunitario la mayor cercanía con las OSC puede influir favorablemente en la opinión sobre los servicios que prestan en relación a las más “lejanas” a las instituciones, o como planteaba la pregunta, “Agencias de gobierno”. Por otro lado, puede estar influyendo cierta imagen negativa sobre la calidad de la prestación de los servicios sociales por parte del Estado.

Por lo anterior, se puede concluir que las OSC son consideradas significativamente más efectivas que el Estado para dar respuesta a las necesidades de los grupos marginados.

Como conclusión de la dimensión **Impacto** se puede establecer que las acciones para lograr la rendición de cuentas tanto del Estado como de las empresas privadas, representa una de las mayores flaquezas. Aunque ambas acciones tienen baja puntuación, el menor impacto es en relación con las empresas. Casi tres cuartas partes de los interesados directos considera que la sociedad civil tiene escasos niveles de actividad y más de tres cuartas partes opina que no fue exitosa o tuvo un éxito limitado en las actividades para lograr la rendición de cuentas de las empresas. Otra de las debilidades de la sociedad civil es la baja influencia en las políticas públicas y en los presupuestos nacionales. Todas las investigaciones realizadas demuestran este bajo nivel de influencia, salvo en el área de los derechos humanos, donde las organizaciones han alcanzado mayor presencia en los ámbitos de decisión y mayores logros.

Paralelamente la sociedad civil se presenta como muy fuerte en su respuesta a las necesidades sociales y se percibe por una amplia mayoría que sus servicios son más efectivos que el Estado para atender a los grupos marginados. Un ejemplo a destacar son las acciones destinadas a cubrir las necesidades alimenticias de las poblaciones más desfavorecidas, aunque la compleja problemática impide alcanzar mayores niveles de impacto.

## **IV. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN URUGUAY**

Cada una de las dimensiones analizadas presenta debilidades y fortalezas, cuya identificación servirá para elaborar estrategias y acciones para el fortalecimiento de la sociedad civil en Uruguay. A continuación, se presentan las principales fortalezas y debilidades identificadas en la investigación del ISC, así como las opiniones y comentarios vertidos por el GAN y los representantes de la sociedad civil e interesados directos en el taller nacional.

### **Debilidades**

- El **contexto socioeconómico** culmina en el año 2002 un proceso prolongado de deterioro de las estructuras económicas y que se manifestó en tres años continuos de recesión (1999-2001). En el año 2002 se dio una caída pronunciada de la producción, del empleo, de las exportaciones, de las reservas internacionales, del salario (el salario real arrastra una pérdida de casi 20 puntos porcentuales entre 2001 y 2002), todo lo cual vino a impactar gravemente sobre la sociedad en su conjunto y, por ende, en la sociedad civil. La gravísima situación socioeconómica llevó a niveles alarmantes las situaciones de pobreza y de marginalidad lo que llevó, a que los recursos humanos y financieros de las entidades financiadoras y del Estado, se abocaran a atender este tipo de necesidades, debilitándose el flujo de apoyo a algunos sectores de la sociedad civil.
- Del ejercicio de mapeo de la sociedad se destaca la especial **fragmentación de la sociedad civil**, con escasos niveles de relacionamiento y cooperación. En ciertos sectores, en particular el de las ONG, se destaca la ausencia o poca incidencia de las organizaciones de segundo grado.
- Una **baja participación** en cuanto a su amplitud y profundidad. Por un lado, se encuentra que hay una baja participación de los ciudadanos en acciones colectivas para la solución de un problema comunitario y una baja membresía en las organizaciones. Por otra parte, aunque el trabajo voluntario y las donaciones las realiza un porcentaje importante de personas, la profundidad de la acción, en términos de dedicación en horas, así como la proporción de la donación monetaria en relación a los ingresos, es baja.
- **Falta de canales de comunicación** entre las organizaciones de la sociedad civil y con otros sectores, lo que lleva a una débil actividad de las acciones de cooperación, de trabajo en red y de coordinación intersectorial.
- **Bajo nivel de relacionamiento con el sector privado** o empresarial para el desarrollo de acciones sociales. Las acciones de Responsabilidad Social

Empresarial son incipientes y no existe legislación que impulse o fomente dichas actividades.

- **Falta de transparencia y de rendición pública de cuentas.** La transparencia como valor dentro de la SC es fuerte y los casos de comportamientos corruptos no son corrientes. Pero, por otro lado, se encontró que sólo una pequeña minoría de las OSC rinde cuentas públicamente, y esto se refiere solamente a sus socios.
- **La acciones para lograr la rendición de cuentas** tanto del Estado como de las empresas, representa una de las mayores flaquezas en cuanto a impacto de la sociedad civil uruguaya. Aunque ambas acciones tienen baja puntuación, el menor impacto se refiere a acciones para hacer rendir cuentas a las empresas, que son prácticamente inexistentes.
- Otra de las debilidades de la sociedad civil es su **baja influencia en las políticas públicas** y en la elaboración de los presupuestos nacionales. En este punto cabe preguntarse si la acción de la sociedad civil en estas actividades no está restringida por la centralidad de los partidos políticos en la política vernácula.
- Los **jóvenes y las personas pobres son los grupos menos representados** en las OSC. En forma adicional, al igual que lo que ocurre en otros ámbitos de la sociedad uruguaya, los jóvenes son los más ausentes o subrepresentados en los espacios de liderazgo de las OSC.
- Las **acciones de sostenibilidad medioambiental** son escasas o tienen muy poca visibilidad. Vale la pena señalar que a partir de abril de 2005, a raíz del proceso de instalación de dos plantas de celulosa en la zona oeste del país (Departamento de Río Negro), las acciones de algunas organizaciones de la sociedad civil uruguaya en oposición a las plantas y en defensa del medio ambiente, tuvieron una gran visibilidad.

### **Fortalezas**

- Las OSC **cuentan con los recursos** económicos, humanos, tecnológicos y de infraestructura adecuados para el cumplimiento de sus metas.
- **El contexto político, los derechos y libertades básicas y el contexto sociocultural** no presentan restricciones para que la sociedad civil uruguaya desarrolle su accionar. Específicamente son altamente valoradas las libertades civiles, derechos políticos y los niveles de honestidad pública.
- En la sociedad civil, los **valores democráticos, la no-violencia, la tolerancia y la equidad de género**, tienen una fuerte presencia, aunque como se planteó entre las debilidades, las acciones de promoción de estos valores tienen escasa visibilidad.
- La sociedad civil se presenta como muy **fuerte en su respuesta a las necesidades sociales**. Los resultados de las investigaciones revelan que la sociedad civil obtiene de buenos a muy buenos niveles de impacto en la prestación directa de servicios, en actividades de cabildeo y en lograr **mayor efectividad que el Estado** para responder



a las necesidades sociales urgentes. Por ejemplo en la provisión de servicios alimenticios a través de comedores y merenderos.

- Los casos de **corrupción dentro de la sociedad civil no son corrientes**. Todas las investigaciones del Índice corroboran que los casos de comportamientos corruptos de la sociedad civil uruguaya no son corrientes
- La sociedad civil es un escenario de acción caracterizado por la **no-violencia**, donde el uso de medios violentos (como daño a la propiedad o violencia personal) para expresar sus intereses en la esfera de lo público, es prácticamente inexistente y cuando existe, es fuertemente rechazado por la sociedad.

## V. RECOMENDACIONES Y PASOS A SEGUIR

A la luz de los resultados de la investigación y de las debilidades y fortalezas identificadas, se pueden comenzar a delinear algunas estrategias para fortalecer a la sociedad civil. A continuación se presentan algunas ideas o posibles acciones a desarrollar que surgieron de la interacción con las organizaciones de la sociedad civil y otros sectores relacionados (gobierno nacional y gobierno municipal, empresas, organismos internacionales, academia y medios) durante el transcurso del proyecto.

- Necesidad de **fomentar la participación** en las organizaciones como forma de praxis democrática. En este tema surge la necesaria capacitación de los voluntarios y de las organizaciones que los reciben, así como analizar, readecuar o complementar la Ley de Voluntariado que fue aprobada en agosto de 2005.
- Facilitar el **acceso a la información** entre las propias organizaciones de la sociedad civil, a través del fortalecimiento de las redes, la generación de nuevos canales de comunicación, la difusión del trabajo que realizan las organizaciones y el establecimiento de estrategias comunicacionales y de marketing organizacional.
- Mayor **visibilidad pública** de las acciones de la sociedad civil, para lograr colocar en la agenda pública sus temas y acciones. Para ello se ve como importante el trabajo cooperativo entre las organizaciones, la capacitación de las OSC en temas de comunicación y una mayor concientización de los medios en la temática. Se podrían realizar sobre este tema acuerdos con medios de todo el país, la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU), o las facultades de comunicación de las universidades pública y privadas. En ese marco, la promoción de las “buenas prácticas” servirá para dotar de mayor legitimidad a las OSC tanto para la búsqueda de mejores niveles de su estructura como del impacto que consigue con sus acciones.
- Para alcanzar mayores niveles de impacto es necesario pensar nuevas estrategias y **mecanismos que faciliten el intercambio entre las propias organizaciones y el fortalecimiento de las redes y organizaciones de segundo grado**; ya que las mismas aparecen como fragmentadas y con bajos niveles de cooperación. Para esto sería necesario generar programas de fortalecimiento institucional de este tipo de organizaciones.

- Fomentar las **prácticas de autoevaluación** en las organizaciones y los mecanismos de **involucramiento y participación de los beneficiarios** desde el comienzo en los proyectos.
- Promover la **transparencia y rendición de cuentas** orientadas a la ciudadanía en general y a las demás OSC. La transparencia debe convertirse en un valor intrínseco en las organizaciones, lo que contribuirá a mejorar la participación, lograr mayor apoyo y, por lo tanto, mejor desempeño de las OSC. Es cada vez más imprescindible el pensar en rendiciones de cuentas relacionales, es decir, de tres niveles con un funcionamiento multidireccional: entre las OSC, hacia los donantes y hacia la ciudadanía. Es de esta manera que se podrá utilizar las evaluaciones como un sistema de aprendizaje y no de forma punible o como “propaganda” de acciones, que es la forma en que actualmente se lleva adelante.
- Promover la **Responsabilidad Social Empresarial (RSE)** y el relacionamiento de las empresas socialmente responsables con la sociedad civil, para lo cual sería deseable ampliar la legislación relativa a exenciones impositivas de las acciones sociales de las empresas.
- Revisión y reformulación de la **normativa** existente relativa a las asociaciones civiles sin fines de lucro, con el objetivo de diferenciar los diversos tipos de instituciones e intereses que actualmente se regulan por la misma ley.
- Con referencia la **relación Estado-Sociedad Civil**, se vislumbra la necesidad de un relacionamiento más fluido, donde se haga especial hincapié en una articulación que se de a través de una gestión descentralizada, donde se tomen en cuenta en mayor medida las realidades locales.
- Se debe **fortalecer la articulación con el Estado y el sector empresarial** en la búsqueda conjunta de soluciones para los problemas que aquejan al país y en la implementación de las políticas sociales.
- Se debe dar **amplia difusión a los resultados** de esta investigación a nivel de la sociedad civil y de todos los actores relacionados. A nivel nacional e internacional ya se ha manifestado mucho interés por conocer más detalles del Índice de la Sociedad Civil en Uruguay. Por ello, el Instituto de Comunicación y Desarrollo realizará una amplia difusión de los resultados a través de campañas de prensa, presentaciones y talleres de trabajo con OSC e interlocutores directos, así como publicación de artículos en revistas especializadas. Gran parte de estas acciones tendrán alcance nacional e internacional.

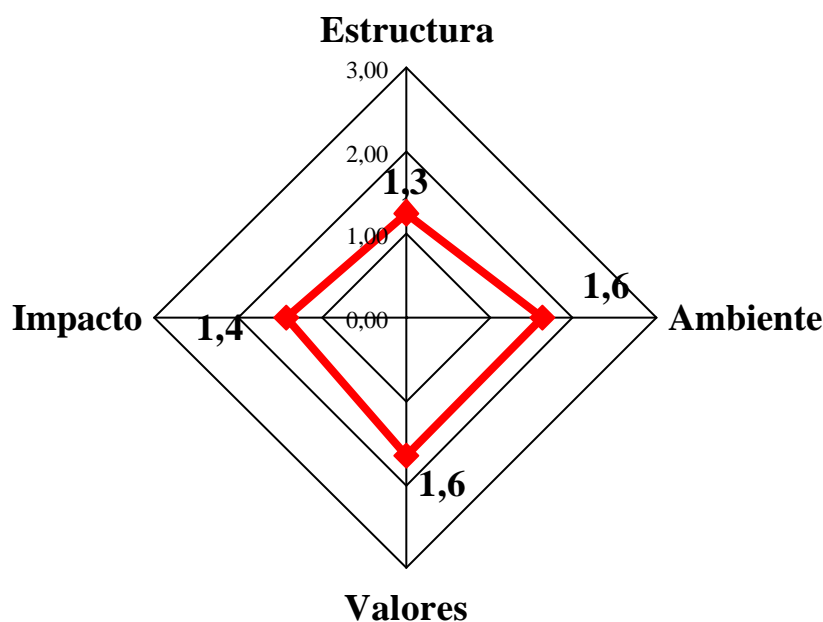
## VI. CONCLUSIONES

Estas conclusiones pretenden poner en común los principales hallazgos y recomendaciones del proyecto ISC en Uruguay y ofrecer una interpretación de la sociedad civil de acuerdo a como se representa en el Diamante de la Sociedad Civil.

## LA SOCIEDAD CIVIL EN URUGUAY EN 2004 - 2005

El diagrama en forma de diamante que representa la sociedad civil en Uruguay, tiene un aspecto relativamente equitativo en sus cuatro dimensiones y un nivel medio en cuanto a su tamaño. En términos generales esto indica que no existen importantes contrastes entre las cuatro dimensiones que lo componen, aunque se pueden detectar debilidades en cada una de ellas, y el desarrollo del sector se visualiza como equilibrado.

Una lectura más minuciosa de la gráfica da 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 la estructura.*



La estructura de la sociedad civil en Uruguay es débil, expresada en una baja participación, membresía y afiliación a las OSC, la baja dedicación de horas de trabajo voluntario, así como también en un bajo monto de las donaciones. Esta baja participación puede estar en la base del bajo impacto de sus acciones, ya que los recursos humanos, financieros y tecnológicos parecerían ser los adecuados .

De acuerdo a los datos del ISC, la sociedad uruguaya prefiere las acciones políticas no partidarias puntuales en contraposición a las acciones circunscriptas a organizaciones o acciones comunitarias colectivas de carácter más periódico. Los escasos niveles de comunicación, la excesiva centralización de la distribución geográfica de las OSC, así como la escasa descentralización del gasto público uruguayo, contribuirían a ese tipo de participación más espontánea y de escaso involucramiento. El bajo monto de las donaciones caritativas se enmarcaría también dentro de esta tendencia. Vale agregar que este bajo monto también se debe a la inexistencia de beneficios tributarios para la filantropía individual en el país.

En cuanto a la influencia en las políticas públicas, parecería existir canales de diálogo diferenciales de acuerdo al tipo de organización. En este sentido, hay un número muy pequeño de OSC que tienen alguna incidencia en las políticas, que suelen ser aquellas poseedoras de mayor trayectoria, con un perfil más técnico y con un grado mayor de profesionalización (con este perfil aparecen los sindicatos, las cooperativas y algunas ONG). La capacidad de incidencia está ligada estrechamente con la posibilidad de acumular conocimiento, ya que el mismo permite una mejor llegada, de carácter informal, a los ámbitos de diseño de políticas en tanto voz calificada. Pero la propia informalidad contribuye también al escaso impacto, ya que las OSC muestran poca capacidad de análisis y de proyección a mediano plazo. Hay una falta de madurez y de capacidad propositiva, debido fundamentalmente a la tendencia a centrarse en las necesidades de la propia organización, careciendo de una perspectiva global. En este escenario, las redes y asociaciones que deben desempeñar un papel crucial, aparecen debilitadas.

La tendencia a centrarse en las necesidades de la propia organización, sumada a la poca capacidad de proyección a mediano plazo, influye en la práctica inexistencia de un monitoreo sistemático y sostenido del Estado y las empresas. Si bien hay algunas iniciativas de seguimiento de la función pública acotadas a algunas áreas, tienen grandes déficits fundamentalmente por la falta de transparencia estatal y el difícil acceso a la información pública, que no está aún garantizada por la legislación existente. De forma paralela, los bajos niveles de confianza pública resultan una llamada de atención para el desarrollo de una mayor labor de monitoreo sobre el aparato del Estado. Las preguntas que cabe realizar en esta materia es hasta qué punto y cómo las OSC deberían asumir nuevas responsabilidades en este tema, en la coyuntura actual. De forma paralela, las iniciativas de rendición de cuentas de las empresas promovidas desde la sociedad civil, son aún incipientes. El carácter histórico de las OSC en la región (Uruguay incluido) ha sido el de ser actores centrales del proceso democratizador y de búsqueda de incidencia política más que ámbitos promotores de la responsabilidad y competitividad empresarial. El escaso intercambio comunicacional y de generación de redes de cooperación fomenta también este proceso de escasa incidencia ya que se produce una excesiva dispersión de esfuerzos. Esta atomización incide también en una duplicación de esfuerzos, con zonas geográficas que están sobre-intervenidas y zonas donde no hay ninguna OSC trabajando.

En cuanto a los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de las propias OSC, se puede decir que no son llevados adelante como un proceso relacional en el que las organizaciones también tienen que informar de sus acciones. Por el contrario, como muestra el Índice, la percepción sobre la transparencia de las propias OSC o las acciones para promoverla, es muy baja y no se da cuenta públicamente de para qué se destinaron los fondos. Esas dificultades de las acciones de promoción van de la mano con una escasa visibilidad pública de las acciones de las OSC, todo lo cual lleva a mayores dificultades para lograr colocar en la agenda pública sus temas y para realizar una adecuada promoción de los valores que la sustentan. Como se mostró a lo largo del estudio, la sociedad civil posee buenos puntajes en cuanto a sus valores, pero posee debilidades en cuanto a las acciones de promoción de los mismos, o sea que Uruguay tendría una brecha entre lo que la sociedad civil es y cómo se la percibe..

La pregunta que cabe dejar planteada es si una estructura tan débil en un ambiente medianamente propicio no estaría indicando que la sociedad civil uruguaya tiene en su contexto determinadas fortalezas que no está aprovechando adecuadamente para tener un

mayor desarrollo. El diagnóstico que brinda el Índice de la Sociedad Civil, puesto a consideración y discusión de todos los actores involucrados, permitirá diseñar acciones y políticas destinadas al fortalecimiento de la sociedad civil uruguaya a la interna y en el relacionamiento con otros sectores para contribuir al desarrollo nacional.

## LISTA DE APÉNDICES

APÉNDICE 1. LISTADO DE INTEGRANTES DEL GRUPO DE ASESORAMIENTO NACIONAL (GAN) .....	87
APÉNDICE 2. LISTA DE INTERESADOS DIRECTOS CONSULTADOS .....	88
APÉNDICE 3. DESCRIPCIÓN DE LOS MÉTODOS DE LAS INVESTIGACIONES DEL ISC EN URUGUAY .....	91
APÉNDICE 4. EL IMPACTO DE LA SOCIEDAD CIVIL URUGUAYA EN EL CAMPO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	100
APÉNDICE 5. RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL EN EL URUGUAY .....	107
APÉNDICE 6. ESTUDIO DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS MEDIOS .....	112
APÉNDICE 7. MATRIZ DE PUNTUACIÓN .....	117
APÉNDICE 8. BIBLIOGRAFÍA .....	135

## APÉNDICE 1. LISTADO DE INTEGRANTES DEL GRUPO DE ASESORAMIENTO NACIONAL (GAN)

Nombre	Cargo*	Organización
María Elena Martínez	Presidenta	Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales
Fernando Berasaín	Delegado sindical al Foro Consultivo Económico Social del MERCOSUR	Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT)
Fernando González Guyer	Coordinador General	Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR
Cecilia Zaffaroni	Decana	Facultad de Ciencias Humanas - Universidad Católica del Uruguay
Fabio Guerra	Periodista	Semanario Brecha
Soledad Izquierdo	Jefe de Relaciones Externas	Montevideo Refrescos S.A.
Silvia Vetrале	Representante en Uruguay	Ashoka - Uruguay
Ana Agostino	Analista de Programa	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Virginia Varela	Analista de Programa	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Manuel Bernalés	Director del Programa de Ciencias Sociales y Humanas	Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
Andrea Tejera	Coordinadora de Programas	Plan Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF)
Mercedes Hegoburu	Coordinadora de Programas	Unidad de Relaciones Internacionales de la Intendencia Municipal de Montevideo
Claudia Romano	Directora	Programa de Infancia y Familia. (Presidencia de la República - BID)

\* Se detallan los cargos que tenían los participantes del GAN al momento de realizarse el Índice, muchos de ellos actualmente ocupan otros cargos.

## APÉNDICE 2. LISTA DE INTERESADOS DIRECTOS CONSULTADOS

Alternativa Chuy	OSC de capacitación e investigación
Asociación Cristiana de Jóvenes de Rivera-Livramento (ACJ)	OSC de recreación / club deportivo
Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay (AEBU) (Durazno)	Sindicato
Asociación de Funcionarios de URAGUA (AFURAGUA)	Sindicato
Asociación Manos Artiguenses (AMAR)	Asociación de grupos de desposeídos
Asociación Nacional de Grupos de Mujeres Rurales del Uruguay (AMRU)	Redes / Federaciones
Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG)	Redes / Federaciones
Asociación para la Atención de los Discapacitados de Florida (APADF)	Redes / Federaciones
Asociación Sindical Uruguaya (ASU)	Sindicato
Cámara del Pueblo San José	Organización/ Asociación comunitaria
Casa de la Mujer de Florida	Organización de mujeres
Centro Comunal Zonal 1 (Montevideo)	Gobierno departamental
Centro Dalmanutá	OSC de servicio
Centro de Atención a la Familia de Forma Integral (CAFFI – Paysandú)	OSC de servicio
Centro de Educación Popular (CEP – Canelones)	OSC de capacitación e investigación
Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH – Montevideo)	OSC de capacitación e investigación
Daniel Cal representante del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH – Regional Norte)	Sector académico
Centro Interinstitucional Colaboración Adulto Mayor (CICAM)	OSC de servicio
Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR)	OSC de capacitación e investigación
Club Atlético River Plate	OSC de recreación / club deportivo
Club Paysandú Wanderers	OSC de recreación / club deportivo
Club Tacuarembó	OSC de recreación / club deportivo
Comisión de Fomento de la Unión	Organización/ Asociación comunitaria
Comisión Nacional de Seguimiento de los Compromisos de Beijing	Redes / Federaciones
Comité Nacional del Plan CAIF (Centro de Atención a la Infancia y la	Gobierno nacional



Familia)	
Complejo la Lanera (Ayuda Mutua de Durazno)	Organización/ Asociación comunitaria
Cooperativa de Ayuda Mutua (COVITO)	Asociación de grupos de desposeídos
Cooperativa Agrícola Dolores (CADOL)	OSC de interés económico
Cooperativa de Vivienda por Ayuda Mutua – Aduana	Organización/ Asociación comunitaria
Cooperativa de Viviendas Olimar (COVIOL)	Organización/ Asociación comunitaria
Cooperativa Municipal de Colonia (COMUCO)	OSC de interés económico
COVINUVI (Durazno)	OSC de interés económico
Diario El País (Carina Novarese)	Medio de comunicación
Diario El Telégrafo de Paysandú (Juan José Oberti)	Medio de comunicación
Diario La voz de Castillos (Lic. Uruguay Vega)	Medio de comunicación
El Abrojo	OSC de capacitación e investigación
El Tejano	Organización/ Asociación comunitaria
Empresa Forestal Colonvade S.A.	Sector privado
Federación de Funcionarios de OSE (FFOSE)	Sindicato
Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Uruguay (FESUR)	Agencia de cooperación
Fundación ACAC (Asociación de Cooperativas de Ahorro y Crédito)	Agencia de cooperación
Grupo "Gandhi" Ecologistas en Acción de Toledo	OSC ambientalista
Grupo Ecológico de Young	OSC de lobbying
Grupo Eto-Ecológico Durazno ( GEED )	OSC ambientalista
Grupo H2O	OSC ambientalista
Grupo Raíces (Tacuarembó)	OSC de lobbying
Gurises Unidos	OSC de capacitación e investigación
Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA- Tacuarembó)	Gobierno nacional
Iniciativa Latinoamericana	OSC de capacitación e investigación
Instituto de Mejoramiento Lechero (Paysandú)	Gobierno nacional

Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU - Rivera)	Gobierno nacional
Instituto Nacional de la Juventud (INJU)	Gobierno nacional
Intendencia Municipal de Artigas	Gobierno departamental
Intendencia Municipal de Colonia	Gobierno departamental
Intendencia Municipal de Durazno	Gobierno departamental
Intendencia Municipal de Río Negro	Gobierno departamental
Lic. Abel Oroño (Canelones)	Sector académico
Liverpool FC (Canelones)	OSC de recreación / club deportivo
Movimiento Tacurú	OSC de servicio - Asociación de grupos de desposeídos
Movimiento Uruguayo de los Sin Techo	Asociación de grupos de desposeídos
Mujeres pequeñas productoras rurales de Treinta y Tres	Organización de profesionales y corporativa
Obra Padre Cacho	OSC de servicio
ONG Crearte (Maldonado)	OSC de capacitación e investigación
Organización Mundo Afro - Canelones	OSC de lobbying
Plaza Sacramento Hotel y Casino	Sector privado
Plenario de Mujeres del Uruguay (PLEMUU)	Organización de mujeres
Programa de Atención a la Mujer Artiguense (P.A.M.A.)	Organización de mujeres
Programa de Ayuda Social (ONG – P.A.S. - Artigas)	OSC de servicio
Red Acercándonos	Redes / Federaciones
Semanario San José Hoy (David Rabinovich)	Medio de comunicación
Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ)	OSC de lobbying
Sindicato Único de Trabajadores ANTEL (SUTEL - Treinta y Tres)	Sindicato
Ing. Agr. Rosendo García Rebollo representante de la Universidad Católica del Uruguay (Cerro Largo)	Sector académico
Vida Plena - Discapacitados físicos	OSC de servicio

## **APÉNDICE 3. DESCRIPCIÓN DE LOS MÉTODOS DE LAS INVESTIGACIONES DEL ISC EN URUGUAY**

Como se estableció en la sección I del presente informe (punto 2.2) los métodos de investigación propuestos para el Índice de la Sociedad Civil incluyen: (a) revisión de la información existente, (b) consultas regionales de “interesados directos”, (c) investigación muestral comunitaria, (d) análisis de medios de comunicación, y (e) estudios exploratorios. En esta sección se brindan más detalles de la metodología empleada en este conjunto de investigaciones.

### **a) Revisión de la información existente**

Con el fin de tener un conocimiento cabal de todo el sector, se realizó una revisión y relevamiento de información que buscó reunir los documentos, informes, directorios, encuestas y otros materiales no publicados, que pudieran brindar información de base para el desarrollo del proyecto Índice. Este relevamiento buscó ampliar la base de conocimiento sobre todas las categorías de organizaciones de la sociedad civil, en relación a las cuatro dimensiones de ISC, y se constituyó asimismo en un insumo fundamental en la planeación de las distintas etapas de investigación.

En Uruguay, si bien existe información sustancial acerca de la SC, ésta no está sistematizada. La investigación y la producción de documentos sobre el tema ha sido desarrollada básicamente desde la sociedad civil, con muy poca acumulación en el ámbito universitario.

En primer lugar, a partir de numerosas investigaciones, mapeos y artículos del Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD), se realizó una aproximación al desarrollo histórico de la sociedad civil y a su definición. En este ejercicio de reconstrucción de las características tanto históricas como actuales de la sociedad civil uruguaya, se relevaron asimismo libros e informes de investigación producidos por las organizaciones de segundo grado; centros de investigación; universidades, agencias y fundaciones donantes y organismos del Gobierno nacional y gobiernos departamentales que articulan con la sociedad civil. Paralelamente, se revisaron artículos en revistas académicas y en revistas de OSC, encuestas realizadas por empresas de investigación de mercado y bases de datos o guías producidas por OSC, así como sitios en Internet (Uruguay Solidario, Choike, Uruguay Total, Puente al Sur, Portal de Uruguay, entre otros). Para este relevamiento, como punto de partida se preparó una lista de universidades, institutos, OSC, redes, organismos internacionales, sitios de Internet e investigadores a ser contactados.

Para la tarea específica de recolección de información sobre organizaciones de base y literatura gris (informes y documentos inéditos), se contó con el apoyo de tres voluntarias, estudiantes de ciencias sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Católica de Uruguay, que se encargaron de las siguientes tareas:

- relevamiento de información en los 19 Centros Comunales Zonales (CCZ) de Montevideo, sobre organizaciones de base trabajando en su zona de ingerencia. Los datos recabados fueron un insumo fundamental a la hora de seleccionar las organizaciones en las distintas regiones de Montevideo para la encuesta a “interesados directos”.

- relevamiento de literatura gris (informes, monografías y documentos inéditos) sobre sociedad civil en Uruguay. La búsqueda de monografías o tesis de grado se realizó en la Universidad Católica del Uruguay, en la Universidad de la Empresa y en la Universidad de la República (Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Facultad de Derecho, Facultad de Ciencias Sociales y Facultad de Ciencias de la Comunicación).

Por último, en esta amplia variedad de fuentes relevadas, se realizaron consultas con informantes claves, para la selección de organizaciones a consultar así como para complementar los datos de algunos de los indicadores del ISC. Estas entrevistas sirvieron, además, para determinar y ajustar la metodología de recolección de información primaria.

La amplia variabilidad de fuentes relevadas se vuelcan a lo largo del presente informe y con mayor detalle en la sección Bibliografía.

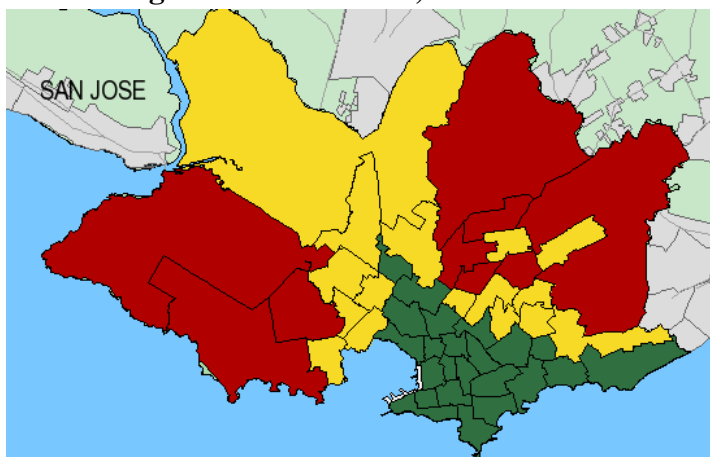
### **(b) Consultas regionales a “interesados directos”**

Tal como establece CIVICUS, la consulta regional a “interesados directos” se llevó a cabo en diferentes lugares del país. En primer lugar, se seleccionó un grupo de “interesados directos” que respondió a un cuestionario. Posteriormente, algunas de estas personas identificadas participaron en reuniones presenciales de consulta.

Atendiendo a los lineamientos sugeridos por el GAN, se propuso considerar una división del país en dos regiones (Montevideo e interior) y una posterior división de Montevideo e interior en subregiones. El país quedó dividido en siete regiones donde aplicar la consulta.

Para la división de Montevideo se utilizó como base el Mapa de Exclusión e Inclusión de la Intendencia Municipal de Montevideo<sup>35</sup>. Teniendo en cuenta los distintos indicadores de inclusión y exclusión estudiados por el Mapa, se pueden establecer tres zonas básicas, como lo muestra la siguiente figura:

**Figura 1. Montevideo, tres zonas básicas**



<sup>35</sup> Intendencia Municipal de Montevideo/Departamento de Descentralización (2005).

Las tres zonas básicas son: periférica (en rojo en el mapa), sureste (en verde en el mapa) y central (en amarillo en el mapa). La zona periférica comprende los barrios de las zonas oeste y noreste del Departamento (aunque incluye algunos barrios del centro), donde se concentran bajos indicadores sociales (60% de los pobres, 75% de los indigentes, por ejemplo) y vive el 30% de la población. La zona sureste reúne altos indicadores sociales, económicos y ambientales. (Intendencia Municipal de Montevideo / Departamento de Descentralización 2005).

Para el interior del país se utilizó la división en cuatro zonas o sub-regiones establecidas en el Índice de Desarrollo Humano del Uruguay 1999. (PNUD 1999). Las zonas comprenden a los siguientes departamentos:

**Cuadro 1. Departamentos de las zonas del Índice de Desarrollo Humano 1999.**

Zona central	Zona litoral oeste	Zona litoral nor- noreste	Zona costera
Flores	Salto	Treinta y Tres	Canelones
Florida	Paysandú	Rocha	Colonia
Durazno	Río Negro	Rivera	San José
Tacuarembó	Soriano	Artigas	Maldonado
Lavalleja		Cerro Largo	

**Cuadro 2. Datos de cada zona para el año 1998<sup>36</sup>:**

	Zona central	Zona litoral oeste	Zona litoral nor- noreste	Zona costera
Asistencia escolar	0.3	1.1	0.9	0.3
Hacinamiento	4.6	7.7	7.1	5.0
Vivienda precaria	1.9	3.5	3.6	1.4
Acceso a agua potable	8.9	7.9	9.4	4.1
Acceso a energía eléctrica	1.1	1.9	2.3	0.3
Sin cobertura médica	4.8	11.9	10.1	8.6

Nota: Los datos presentados en este cuadro sólo sirven a efectos de justificar la regionalización propuesta por el IDH 1999: no deben interpretarse como una caracterización actual de cada zona. Para ello ver el IDH 2005 (PNUD 2005)

A partir de esta regionalización y tal como lo propone la metodología internacional, se seleccionaron para cada región 12 representantes de la sociedad civil y cuatro de otros sectores relacionados (organismos gubernamentales nacionales y locales, empresas, academia y medios de comunicación). Entre los representantes de la sociedad civil se buscó la representatividad de todas las categorías de organizaciones que trabajaran en diferentes niveles (departamental, nacional, etc.) y con equilibrio en cuanto a género, edad, grupo étnico, etc. Se intentó garantizar que ninguna parte de la sociedad civil quedara excluida de la consulta.

En lo referido a la selección de las OSC, conviene remarcar que las categorías son múltiples (por ejemplo una organización de servicio social o de salud, puede ser a su vez una organización de carácter religioso); por lo tanto, la no inclusión de algunas categorías no significó que se excluyera algún tipo de organización. Teniendo presente esa multiplicidad y

<sup>36</sup> Datos tomados de PNUD 1999: 46.

la nómina propuesta por CIVICUS, se eligió representar en las siete regiones las siguientes categorías (aquí se presentan por orden alfabético):

- 1) Asociaciones de grupos desposeídos o marginados social y económicamente (por ejemplo, movimientos de los sin techo)
- 2) OSC ambientalistas
- 3) Organizaciones/asociaciones comunitarias (por ejemplo, asociaciones comunales, comités de vecinos, asociaciones de padres, etc.)
- 4) OSC activas en educación e investigación (por ejemplo, “*think-tanks*”, centros académicos)
- 5) OSC de interés económico (por ejemplo, cooperativas, cooperativas de crédito, asociaciones de ahorro mutuo, etc.)
- 6) OSC de lobbying y de cabildeo (justicia social, derechos humanos o consumidores)
- 7) Organizaciones de mujeres
- 8) Organizaciones profesionales y corporativas (por ejemplo, cámaras de comercio, asociaciones profesionales, etc.)
- 9) OSC de servicio (por ejemplo, OSC de apoyo al desarrollo comunitario, que brindan servicios sociales o de salud)
- 10) OSC sociales y de recreación y clubes deportivos
- 11) Redes, federaciones de OSC y organizaciones de apoyo a las OSC
- 12) Sindicatos

En cuanto a la selección de participantes de otros sectores relacionados con la sociedad civil, se contemplaron las siguientes categorías:

1. A elegir entre las tres siguientes:
  - Agencia de cooperación, financiadora de actividades de la sociedad civil
  - Periodista experto en la sociedad civil
  - Representante del sector privado empresarial (con nexos con la sociedad civil)
2. Representante del Gobierno departamental
3. Representante del Gobierno nacional
4. Representante del sector académico/investigador experto en la sociedad civil

La metodología de la consulta incluyó un contacto telefónico previo con los informantes de las distintas organizaciones y luego el envío del formulario por correo electrónico, fax o correo normal. Ante los casos de rechazo explícito o por la demora en la respuesta, se utilizó una lista alternativa de contactos para poder completar la muestra. En los casos en los que se constataron errores o incompletitud en el formulario, se realizó una segunda consulta y, en algunos casos, una tercera. Dadas las dificultades de comunicación en algunas situaciones, se llevaron adelante entrevistas personales y telefónicas. En todo momento se puso especial énfasis en respetar la representatividad de las distintas categorías de organizaciones y regiones del país.

La encuesta se inició el 10 de diciembre de 2004 y finalizó el 10 de abril de 2005. Se enviaron cuestionarios a un total de 190 organizaciones, instituciones y actores relacionados con la sociedad civil y se obtuvo un total de 74 respuestas.

**Cuadro 3. Cuestionarios enviados y respuestas obtenidas por región**

<b>Región</b>	<b>Cuestionarios distribuidos</b>	<b>Cuestionarios completados</b>	<b>Porcentaje de respuesta</b>
Montevideo zona sur-este:	23	9	39%
Montevideo zona central	21	11	52%
Montevideo zona periférica	27	4	15%
Interior Costera	31	15	48%
Interior Central	17	11	65%
Interior Litoral Oeste	24	8	33%
Interior Nor-Noreste	23	12	52%
Redes, asociaciones u organizaciones nacionales <sup>37</sup>	24	4	17%
<b>Totales</b>	<b>190</b>	<b>74</b>	<b>39%</b>

Es importante hacer algunas apreciaciones sobre el nivel y el tipo de respuestas recibidas. En primer lugar, es conveniente realizar un breve comentario sobre la falta de respuesta de algunas categorías de organizaciones y actores relacionados<sup>38</sup>. Ninguno de los sindicatos considerados “grandes” (por ejemplo AEBU y la central sindical PIT-CNT) respondió la consulta, como tampoco lo hicieron algunas de las redes temáticas de ONG, ni federaciones (como se puede apreciar en el cuadro, sólo se obtuvo un 17% de respuestas en esta categoría). En lo que refiere al sector privado, ninguna de las cámaras ni asociaciones empresariales respondieron. Del total de los centros descentralizados del gobierno municipal de Montevideo contactados, sólo se pudo obtener la respuesta de un Centro Comunal Zonal. Por último, como se puede ver en el Cuadro 3, la zona de menor porcentaje de respuesta es la periférica de Montevideo con un 15%. Sobre este bajo porcentaje vale acotar que se trata de la zona de Montevideo con menor índice de desarrollo humano departamental y, concomitantemente, con mayores dificultades de comunicación. De forma paralela, vale decir que muchas de las organizaciones que trabajan en la zona tienen su sede en otra zona de la ciudad, donde fueron relevadas.

El cuestionario utilizado en la encuesta, contiene sobre todo preguntas cerradas, y las de carácter abierto básicamente estuvieron dirigidas a recolectar ejemplos de distintas actividades de las OSC. Está dividido en seis secciones: la primera dirigida exclusivamente a integrantes de OSC; de la segunda a la quinta sección se indaga sobre la estructura, el entorno externo, los valores y el impacto de la sociedad civil. Por último, la sexta sección recaba el perfil del entrevistado. El examen de las opiniones obtenidas mediante esta consulta fue expuesto en el cuerpo del presente informe.

La segunda etapa de la consulta consistió en cuatro reuniones presenciales con interesados directos de las distintas regiones, con el fin de ahondar en las informaciones vertidas en la encuesta, en la definición de sociedad civil y en las distintas dimensiones de análisis del ISC. Los representantes convocados a estas consultas presenciales fueron seleccionados entre las organizaciones que respondieron a la encuesta, respetando la diversidad de categorías y zonas seleccionadas para la consulta inicial. La metodología empleada en estas reuniones sigue las recomendaciones de CIVICUS.

<sup>37</sup> Las redes, federaciones y otras organizaciones de segundo grado, son consideradas como un grupo aparte en la regionalización porque tienen una influencia de alcance nacional.

<sup>38</sup> Luego de infructuosos esfuerzos, directos e indirectos, la negativa implícita o explícita continuó y, por lo tanto, no se pudo conseguir esas respuestas.

### (c) investigación muestral comunitaria

La consulta comunitaria es un componente crucial del ISC, que incorpora las voces y las realidades de la sociedad civil de base y de los “ciudadanos comunes” desde su propio espacio. En esta encuesta de opinión pública se le pregunta a las personas acerca de su participación en la sociedad civil y de su experiencia con organizaciones en su comunidad.

Para la realización de esta investigación, CIVICUS entiende que una “*comunidad es aquella localidad que comparte aproximadamente el mismo perfil sociodemográfico*“. En este caso, para contemplar las disímiles realidades de la capital y el interior, se seleccionaron dos comunidades en el primer caso y tres para el resto del país. Luego de examinar una amplia lista de comunidades, y tomando en cuenta la recomendación del GAN de priorizar zonas de frontera, se eligieron las siguientes:

- ✓ Para Montevideo se seleccionó una comunidad de la zona sureste y otra de la zona periférica de la ciudad. Cada una de ellas comprende tres barrios, que son: barrios Sur, Palermo y Parque Rodó<sup>39</sup> para la comunidad “sureste”, y Colón Sur, Colón Centro y Conciliación para la “periférica”. Las comunidades seleccionadas permiten tener dos realidades bien diferentes, ya que la zona periférica es donde se concentra la mayor cantidad de personas pobres en contraposición a la zona sureste que es donde está la menor cantidad<sup>40</sup>. De cualquier manera, por los inconvenientes que podían surgir en el desarrollo del trabajo de campo, no se seleccionaron barrios extremadamente polares en cuanto a sus características sociodemográficas.
- ✓ Para el interior, se eligieron Quebracho (Departamento de Paysandú), Juan Lacaze (Departamento de Colonia) y Rivera capital (Departamento de Rivera). Se tomaron como variables características de las comunidades la zona geográfica en las que están insertas y se establecieron como categorías pequeñas, medianas y grandes, tanto en términos poblacionales como en nivel de infraestructura<sup>41</sup>. Se entendió que mediante esta selección se obtenía una representación de localidades pequeñas -Quebracho, con 2.337 habitantes en 1996-, medianas -Juan Lacaze, con 12.988 habitantes en 1996-, y grandes -Rivera, con 62.859 habitantes en 1996<sup>42</sup>. Paralelamente, sus ubicaciones geográficas permiten obtener la representación de distintas realidades del interior, ya que Quebracho se encuentra en la zona litoral nor-noreste del país, Juan Lacaze en la zona costera y Rivera en la zona noroeste<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> Para este barrio, se estableció un límite artificial -Bulevar Artigas-. para respetar las características demográficas básicas de los otros dos barrios.

<sup>40</sup> En la zona periférica, los barrios comprendidos corresponden a las zonas oeste y noreste del Departamento (aunque incluye algunos barrios del centro) donde se concentran los peores indicadores (60% de los pobres, 75% de los indigentes, por ejemplo) y vive un 30% de la población. La zona sureste reúne los mejores indicadores sociales, económicos y ambientales. Datos tomados de la Intendencia Municipal de Montevideo/ Departamento de Descentralización (2005): *Observatorio Montevideo de Inclusión Social*: <http://www.montevideo.gub.uy/sit/mapserv/urball0/entrada.php>

<sup>41</sup> Variables características que están determinadas por CIVICUS Internacional.

<sup>42</sup> Las cifras fueron tomadas Instituto Nacional de Estadística (1996).

<sup>43</sup> La clasificación corresponde a PNUD (1999).



La muestra es representativa del 100% de las comunidades relevadas (definidas como tales para el presente estudio), con un margen de error de 4,38% para un 95% de confianza<sup>44</sup>. El total de los 505 casos fueron recabados en el período del 8 al 26 de enero de 2005. El universo considerado fue el total de las comunidades y se tomó como universo de individuos a las personas mayores de 14 años al 1° de enero de 2005.

El tipo de muestra construida fue cuotificada y polietápica, con etapa final en la selección aleatoria de un individuo por hogar dentro de los que cubriesen los parámetros muestrales establecidos. La primera etapa correspondió a la selección de las comunidades ya descritas. Las muestras en las distintas comunidades se realizó por selección sistemática de manzanas de acuerdo a los mapas censales del Instituto Nacional de Estadística (INE). Siguiendo las proyecciones poblacionales del INE para el año 2005, se estableció como parámetros muestrales, para cada comunidad, cuotas de acuerdo al sexo y la edad. Las cuotas fueron: 50 encuestados hombres y 50 mujeres; 30 encuestas a personas de entre 14 y 29 años, 25 encuestados de 30 a 44 años, 20 encuestados de 45 a 59 años y los restantes 25 a mayores de 60 años. (Instituto Nacional de Estadística 2005).

La recolección de los datos se realizó mediante entrevista personal en los hogares de los entrevistados. Los entrevistadores recibieron claras directivas tanto para la realización de la entrevista como para la selección de los entrevistados.<sup>45</sup> Los datos fueron registrados por escrito por el plantel de entrevistadores y fueron supervisados en diferentes etapas. La entrevista tuvo una duración promedio de 25 minutos y durante la misma se entregaban seis tarjetas auxiliares, con las opciones de preguntas complejas.

El formulario contiene principalmente preguntas cerradas y las de carácter abierto básicamente estuvieron dirigidas a recolectar nombres de organizaciones. El cuestionario recibió los comentarios de los integrantes del GAN y fue sometido a una prueba piloto para analizar el entendimiento cabal de las preguntas.

La encuesta se centra en nueve ejes fundamentales: membresía y actividad en organizaciones, voluntariado, donaciones caritativas, acción comunitaria, participación ciudadana, normas socioculturales, confianza pública, actividades de las organizaciones de la sociedad civil y equidad. Asimismo, se incluyen preguntas para determinar el perfil sociodemográfico del entrevistado, caracterización del hogar, nivel de involucramiento con la comunidad y actitud ante el entrevistador.

---

<sup>44</sup> El margen de error señalado corresponde al total de las comunidades. Vale acotar que cada una presenta un margen de error particular en tanto fueron consideradas como unidades muestrales independientes. Se toma el total porque los análisis se realizan para el conjunto de comunidades. Las comunidades de Juan Lacaze, Rivera y la de la zona sur-este de Montevideo (barrios Sur, Palermo y Parque Rodó) tienen un margen de error de 9,79% para un 95% de confianza ya que los 100 casos recabados corresponden a un universo de población infinita (es decir, más de 10.000 habitantes). La comunidad de Quebracho tiene un margen de error de 9,58% para un 95% de confianza (2.337 habitantes) y por último, la comunidad de la zona periférica de Montevideo (barrios Conciliación, Colón Sur y Centro) tiene un margen de error de 9,74% para un 95% de confianza (8.210 habitantes). Los totales poblacionales fueron extraídos del INE y corresponden al año 1996.

<sup>45</sup> Las instrucciones impartidas forman parte de las Directrices de entrevista y selección de entrevistados del Council of American Survey Research Organizations (2004).

#### **(d) análisis de medios de comunicación**

El monitoreo de los medios de comunicación se realizó en el período comprendido entre el 14 de junio y el 15 de agosto de 2004. El punto de partida de esta investigación fue la selección de los medios de comunicación a monitorear. Para realizar la selección, se efectuó primero un somero análisis de los medios de comunicación en Uruguay. A partir de este panorama, se confeccionó una muestra representativa de medios de alcance nacional, con equilibrios entre posiciones políticas de izquierda y de derecha, en el tipo de aproximación a las noticias, y priorizando los medios de mayor tiraje o audiencia. Como resultado se obtuvo un grupo de seis medios de comunicación, que comprende la prensa, la radio y la televisión abierta: diario El País, diario La República, semanario Búsqueda, semanario Brecha, radio AM El Espectador, Canal 12 (televisión abierta).

Los diarios y semanarios se monitorearon en su totalidad, incluyendo sus suplementos. Para la radio y televisión se eligió en cada caso uno de sus programas noticiosos centrales. El informativo central de las ocho de la noche, Telemundo, para el caso del Canal 12, y el informativo Índice 810 de las ocho de la mañana en radio El Espectador.

De acuerdo a la metodología establecida por CIVICUS, el ejercicio de monitoreo constó de las siguientes etapas: a) revisión diaria de la prensa escrita y noticieros de radio y televisión, b) selección de las noticias a procesar, c) análisis de cada una de las noticias seleccionadas según las pautas establecidas, d) registro manual en fichas, e) ingreso a la base de datos y f) posterior análisis de los datos y preparación del informe final. Todo este proceso se realizó bajo un estricto seguimiento, control y verificación de la información procesada.

En el análisis de las noticias se registró la siguiente información: datos generales (fecha, hora, medio, página o lugar, tipo de noticia), resumen, temáticas, alcance geográfico, tipo de OSC que aparecen en la noticia, indicadores de ISC que cubre la noticia, fuentes de información, si figura en lugar destacado, forma en que se presenta la OSC.

#### **(e) estudios exploratorios**

Mediante los estudios exploratorios se recopila información y datos de la sociedad civil que no necesariamente hayan sido publicados o difundidos públicamente. Para la realización de estos estudios se realizó una revisión bibliográfica y entrevistas a informantes calificados. La búsqueda de información incluyó fuentes en Internet como portales y páginas web, registros nacionales de organizaciones sin fines de lucro del Ministerio de Educación y Cultura, leyes aprobadas o en proceso de discusión, así como materiales producidos por organizaciones como ANONG y FESUR. Para complementar la información obtenida en Internet, se realizaron consultas personales a miembros de OSC, fundaciones internacionales y del gobierno departamental de Montevideo.

Los documentos e informaciones analizados indican una relativa falta de reflexión sistemática por parte de las OSC en los temas de colaboración con el Estado y su participación en el diseño e implementación de políticas públicas. Al mismo tiempo, se manifiesta determinada incapacidad de generación de canales de diálogo entre éstas y el Estado, no estando definidas de manera clara las formas de articulación. En particular, esta temática se integra la agenda pública con un mayor énfasis debido al cambio de gobierno.

Siguiendo la metodología de CIVICUS, se realizaron estudios exploratorios específicos sobre (1) Prominencia de la responsabilidad social empresarial y (2) Repercusión de la sociedad civil en tres áreas de política prioritaria.

1. La RSE se toma como un indicador aproximado para observar el ambiente institucional donde desarrollan sus actividades las OSC. El estudio, que se presenta en su totalidad en el Apéndice 5, tuvo como objetivo rastrear la importancia de la RSE en Uruguay. En ese estudio se muestran las divergencias sobre el concepto y el alcance de la RSE que los actores identificados (sector empresarial, OSC y opinión pública) poseen.

2. En el marco de las áreas de políticas públicas delineadas por CIVICUS, se analizó para el caso de Uruguay la incidencia de la sociedad civil en las siguientes temáticas: reorientación del gasto público, salud sexual y reproductiva, y derechos humanos en las cárceles.

Mediante el primero de los temas se intentó dar una mirada al impacto de la sociedad civil sobre el proceso presupuestario nacional. El segundo de los temas, salud sexual y reproductiva, generó gran debate en la opinión pública, transformándose en uno de los temas más importantes de la política social del país. En el proceso del ISC adquirieron gran notoriedad las denuncias de OSC sobre la situación de los derechos de los presos, ante lo cual el tercero de los estudios estuvo circunscrito a esa área. Los tres estudios se exponen en su totalidad en el Apéndice 4.

## **APÉNDICE 4. EL IMPACTO DE LA SOCIEDAD CIVIL URUGUAYA EN EL CAMPO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

El presente informe pretende evaluar el impacto que diferentes organizaciones de la sociedad civil (OSC) han tenido en la arena de las políticas públicas. Las mismas se entenderán aquí como las líneas de acción diseñadas, decididas y efectivamente implementadas por la autoridad pública en el ámbito de su competencia. (Cf. Mancebo 2002).

En este informe, siguiendo las recomendaciones de CIVICUS, se optó por analizar temas que hayan sido impactados por o a través de la influencia de la SC en los últimos dos años (2002 a 2004). Para el estudio de impacto político fueron seleccionados tres temas pertenecientes a las áreas de políticas públicas propuestas por CIVICUS: 1) en el área de políticas sociales se eligió el proceso de discusión de la ley de salud sexual y reproductiva, por su alto nivel de debate público; 2) en el campo de los derechos humanos se tomó el tema de los derechos humanos en las cárceles por la razón anteriormente mencionada y 3) sobre el proceso presupuestario nacional se enfocó el análisis en la ley de rendición de cuentas ya que el presupuesto no se había modificado en el período para este estudio. Para el ISC, el foco son las metas explícitas de la sociedad civil al influir en el tema en cuestión, sean los aspectos de impacto sustantivos o procesales, aspectos estructurales o sensibilizadores.

### **1. REORIENTACIÓN DEL GASTO PÚBLICO: LA LEY DE PROTECCIÓN DEL AHORRO BANCARIO**

Como en Uruguay los presupuestos se establecen cada cinco años, el análisis del proceso de aprobación del mismo quedó fuera del período de este estudio. Paralelamente, el presupuesto puede tener una revisión anual a través de las llamadas leyes de “Rendición de Cuentas”. En los últimos dos años no hubo modificaciones a las Rendiciones de Cuentas debido a que las mismas no fueron aprobadas a nivel parlamentario. Por lo cual, se estudió el proceso de elaboración de la Ley N° 17.613 (Fortalecimiento del Sistema Bancario. Intermediación Financiera, Protección del Ahorro Bancario y Subsidio por Desempleo para los Afiliados a la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias) ya que cuenta con insumos para el análisis de la incidencia de la sociedad civil. Esta ley es fruto de una negociación política realizada en una coyuntura cuyo centro fue la crisis de julio de 2002. En ese momento la crisis económica, que implicó el cierre de bancos, afectó duramente a la sociedad uruguaya. La devaluación de la moneda nacional fue acompañada de un aumento de la pobreza, a la vez que una profundización en la exclusión social, un incremento del desempleo, en el marco de una creciente sensación de inestabilidad política. En ese contexto, el sindicato de empleados bancarios logró influir en el proceso de toma de decisiones que en la arena parlamentaria se llevó a cabo para solucionar el problema que implicaba la quiebra de algunos bancos. Este sindicato realizó un juego de presión corporativa para lograr beneficios diferenciales para sus afiliados; y esto se dio en un momento de reasignación de recursos en el marco de la crisis.

En diciembre de 2002 fue aprobada por las bancadas parlamentarias de todos los partidos la Ley N° 17.613. Allí se estableció la liquidación y posterior fusión de los bancos afectados por la crisis económico-financiera de ese año. La ley permitió al Banco Central disponer de poderes adicionales en el proceso de liquidación de los bancos. También se creó un seguro de paro para los trabajadores bancarios que quedaron por fuera del sistema.

El escenario configurado permitió la apertura de una ventana de oportunidad para la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay (AEBU), cuyas movilizaciones durante el 2002 habían sido relevantes. Estas movilizaciones, junto a la capacidad de lobby desplegada por este sindicato, le permitió incidir en la elaboración de la ley a través de la cual se pretendía dar solución a la crisis del sistema financiero.

Junto a un estado de movilización permanente y contactos officiosos entre dirigentes de AEBU y legisladores, se registró la presencia de delegados del sindicato en las comisiones parlamentarias de Hacienda y Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores. AEBU presionó con movilizaciones y realizó actividades de lobby para lograr incorporar en el texto de la ley un conjunto de demandas. El accionar del sindicato tuvo un claro sentido corporativo, en defensa de los intereses de los trabajadores bancarios y particularmente de los puestos laborales perdidos por sus afiliados con motivo de la crisis del sistema financiero. Este sindicato ligó sus demandas a la necesidad de fortalecer un sistema financiero que a su vez le provee la estabilidad laboral a sus afiliados. AEBU fue un actor protagónico, moviéndose con claridad y firmeza en el proceso de negociación del diseño de la ley, tomando incluso una postura diferenciada en relación a la del Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT).

La salida a la crisis generó una sinergia que nucleó en torno a la negociación y al diseño de la Ley N° 17.613, a actores que poseían puntos de vista divergentes pero que necesitaban encontrar soluciones para la crisis. Los partidos políticos cooperaron entre sí para la construcción de esta salida y también lo hizo el sindicato de empleados bancarios, que de alguna manera negoció sus demandas. AEBU logró, a través de presionar con movilizaciones y lobby, que la elaboración de la ley contemplara en la Sección III, llamada “Subsidio por desempleo”, un conjunto de demandas planteadas por el sindicato en defensa de los intereses de sus afiliados. Por otra parte, AEBU en otro proceso paralelo de negociación con la banca privada y la estatal, fue gestionando la reincorporación de sus afiliados despedidos al sistema bancario nacional.

En síntesis, AEBU fue muy activa durante el proceso de elaboración de la ley, realizó movilizaciones y lobby a través de sus dirigentes con parte del elenco político que estuvo integrando el núcleo decisor en relación a este tema. En términos de impacto, el sindicato logró incluir en la ley un seguro por desempleo de mayor extensión que el previsto por la ley para cualquier otro caso. Durante el proceso de elaboración de la ley, AEBU participó directamente en la comisión parlamentaria que trató el tema. Esta reorientación del gasto público se hizo mediante una ley y no mediante el trámite habitual que es la Rendición de Cuentas. La coyuntura económica, política y social, permitió a este sindicato aprovechar una ventana de oportunidad a través de la cual hacer efectivas sus demandas. La movilización y el lobby fueron elementos que le permitieron, en este marco, cumplir los objetivos que se plantearon. A pesar de no ser esta ley parte de una instancia de elaboración de Presupuesto Nacional, o parte de un momento de posible reorientación del gasto público (Rendición de Cuentas), esta instancia se constituyó en un momento clave de la redistribución de recursos (escasos), en el marco de una de las crisis más fuertes de la historia uruguaya.

## 2. SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA

En este estudio se buscó mostrar el debate que se generó a raíz de la discusión de la Ley de Salud Sexual y Reproductiva. Se presentan aquí el posicionamiento y las opiniones de algunos de los actores relevantes en dicho proceso. El debate y la acción fue intensa, registrándose opiniones y posturas polarizadas. Dentro de la arena de las políticas sociales se escogió ésta por tratar un tema polémico, actual, y aún no resuelto en la sociedad uruguaya.

Durante la pasada legislatura, las mujeres de todos los partidos políticos con representación parlamentaria que se desempeñaron como legisladoras, formaron la “Red de Mujeres Políticas”. Este grupo impulsó, en coordinación con organizaciones de mujeres, la puesta en el debate parlamentario del proyecto de ley de salud sexual y reproductiva que incluía, entre otros temas, la despenalización del aborto. El proyecto de ley ingresó a comienzos de 2004 y fue aprobado por un escaso margen en la Cámara de Representantes.

El 16 de abril, la consultora Interconsult publicó un documento titulado “Opiniones divididas en relación al aborto”. Allí, esta empresa presentó los datos de una encuesta donde, entre otras preguntas, realizó una en términos de un referéndum: “¿a favor o en contra de la ley?”. El 55% de los encuestados se expresó a favor de la ley sobre despenalización del aborto, incluso sin tener conocimientos específicos sobre la misma. El 41% se pronunció en contra de la ley, mientras el resto se abstuvo de opinar. Quienes se expresaron a favor de la despenalización fueron mayoritariamente mujeres (60%), jóvenes (66%), personas de estratos sociales altos (68%), y no creyentes (68%). Si se observa finamente los segmentos de opinión, las tendencias no son tan marcadas, lo que muestra la fragmentación en la opinión de la ciudadanía.

En el mismo estudio, también se mostró que entre quienes estaban en contra de la iniciativa predominan los hombres (51%), los residentes en el interior del país (44%), los mayores de 60 años (58%), las personas de menor nivel socio económico (64%), y quienes profesan alguna religión (55%). Esto confirmaba la división de las opiniones en la sociedad uruguaya.

Cuando el tema se discutía en la Cámara de Senadores, tuvo lugar una movilización muy importante de las OSC de mujeres. Como recuerda Diana Mines, “hubo movilizaciones en torno al Palacio Legislativo, hubo vigiliás con velas, hubo horas y horas de mujeres desfilando frente al Palacio Legislativo con pancartas.” En el Senado la discusión se prolongó, registrándose argumentaciones encontradas y fundamentaciones que tocaron temas éticos y principios como el de la libertad individual y el derecho a la vida. La aparición de una nota firmada por un senador de izquierda argumentando en contra de la ley, fue valorada negativamente por las OSC de género que apoyaban la ley y contestaron a través de varios medios de prensa. El 4 de mayo el Senado rechazó el proyecto de ley, mientras que mediciones de opinión pública en ese momento mostraban un 63% de la población a favor de la despenalización del aborto.

Las OSC lograron que el tema se pusiera en la agenda política y debate público. También las fuerzas sociales antiabortistas hicieron escuchar su voz, sobre todo las iglesias pentecostales, así como movimientos y organizaciones de la Iglesia Católica. Las OSC de vinculación católica se movilizaron con volantes en torno al Parlamento, la Asociación Cristiana Uruguaya de Profesionales de la Salud (ACUPS) hizo una exposición en la Comisión de Salud del Parlamento y la Iglesia Evangélica recogió en el centro de la ciudad casi cien mil

firmas en contra del aborto. Mientras las OSC de género defendían el derecho de la mujer por decidir sobre su cuerpo, las iglesias defendían el derecho a la vida del embrión y el tema ganaba gran visibilidad pública en una lucha de tensiones y argumentaciones enérgicas.

Nicolás Cotugno, arzobispo católico de Montevideo, hizo campaña contra el aborto. En sus palabras, el aborto sería un “crimen abominable”, su posible despenalización “jugar con la verdad”, y los políticos católicos deberían ser “coherentes cuando se trata de leyes que van contra la vida, ya que un católico no las puede votar”. También afirmó: “¿qué diferencia hay entre un ser humano de 15, 20, 30 años que en un tren de Madrid salte por quilos de dinamita y una criatura de dos o tres meses que está en el vientre de la madre, le ponen un fierro adentro, la despedazan, le aplastan el cráneo, y la succionan con una aspiradora y la tiran a la basura?”. El ejemplo sugerido como modélico por el arzobispo fue el siguiente: una mujer con un embarazo avanzado, que por complicaciones de salud debió elegir entre la vida de su hijo o la suya. La elección de preservar la vida de su hijo aun a costa de la propia, para el arzobispo habla de esa convicción cristiana, según la cual Cristo “vino a dar su vida por los demás, no a tomar nuestra vida para defender la suya”.

En términos de campañas y movilizaciones, cuando se promovió la ley, Diana Mines manifestó que “hubo una movilización importante pero lamentablemente no hubo multitudes frente al Palacio Legislativo”. Y “La movilización de las mujeres fue la que puso el tema más en el tapete; de hecho, hubo algunas estrategias casi publicitarias con el uso de la manito aquella que decía yo voté la ley; hubo estrategias de promoción desde el movimiento de mujeres”.

En el proceso participaron muchas organizaciones sociales de manera individual (Mujer Ahora, Cotidiano Mujer, Católicas por el Derecho a Decidir, Mujer y Salud), y también coordinaciones como la Comisión Nacional de Seguimiento a la Conferencia de Beijing. Otras OSC como el Sindicato Médico del Uruguay, se pronunciaron a favor del proyecto de ley y otros ámbitos como la Universidad Católica del Uruguay (UCU) o la ACUPS, se pronunciaron en contra de la aprobación de la ley.

Con posturas divergentes, desde la sociedad civil se discutió en torno al tema. La polarización entre quienes estaban a favor y quienes estaban en contra se hizo claramente visible. Quienes se posicionaron en contra de la ley vieron sus demandas satisfechas por parte de los parlamentarios, ya que la ley fue rechazada. Quienes impulsaban la ley pusieron el tema en la agenda pública, y contribuyeron a colocarlo en la agenda política. El tema aún no está laudado.

Con el cambio en el escenario político a partir de la actual legislatura, existe interés manifiesto de volver a presentar el proyecto y atravesar todas las instancias democráticas dentro del Parlamento para lograr su aprobación. El Presidente de la República ha manifestado que vetaría la ley si es aprobada mientras que legisladores del partido de gobierno han declarado que es políticamente inconveniente aprobar el proyecto para no generar conflictos entre el Ejecutivo y el Parlamento. Actualmente hay reuniones de las OSC de género evaluando la posibilidad de promover una iniciativa popular, aún sin una decisión colectiva. Algunos miembros de las OSC creen, según Diana Mines, que “en caso de que un plebiscito resultara negativo para una iniciativa como ésta, sería muy difícil en un futuro remontar esa opinión y volver a presentar un proyecto de ley. El peso de la sanción popular es muy alto en un régimen democrático. No creemos que lo correcto fuera que tuviera que

resolverse en un plebiscito, sino que es una responsabilidad de los legisladores. Cuando ellos dejan en manos de una consulta popular la decisión final, lo que están haciendo es lavarse las manos de una responsabilidad que los quema.” Además, en el escenario parlamentario actual no parece que se logren los tres quintos de votos para levantar el veto presidencial.

El impacto de la sociedad civil en el tema de salud reproductiva es fuerte, con grupos impulsando posiciones de carácter divergente y opuesto, obligando incluso al Presidente de la República a realizar declaraciones al respecto.

### **3. DERECHOS HUMANOS EN LAS CÁRCELES**

En este estudio se analizó la incidencia de las OSC en una arena específica de las políticas públicas: las políticas de derechos humanos. En particular, y debido a la emergencia del tema, se seleccionó la problemática de los derechos humanos en el sistema carcelario. En torno a este asunto se observa una actividad importante de las OSC interactuando con el sistema de partidos, el gobierno, el Estado, y la ciudadanía.

El problema se evidencia en que la población reclusa en los establecimientos carcelarios aumentó de 3500 personas reclusas en 1995, a 7500 personas reclusas en 2005. Los establecimientos de reclusión están absolutamente desbordados, dándose situaciones de hacinamiento.

Desde el 1° de marzo de 2005, el tema de derechos humanos en el sistema carcelario ha ocupado un lugar central en la agenda del Ministro del Interior, José Díaz. En el ámbito parlamentario hubo posiciones encontradas, a modo de ejemplo el diputado socialista Guillermo Chifflet señaló que muchas veces se le ha dicho que se preocupa por los victimarios y no por las víctimas y recibió manifestaciones de otros legisladores que le señalaron que “ustedes quieren hoteles cinco estrellas”. Pero, “luego cuando se empezó a saber cual era la situación de verdaderos campos de concentración que son las cárceles. La situación varió y fue ganando la opinión pública la realidad de las cárceles”. Según el diputado, “en el país durante décadas no existió otra política carcelaria que hacer de los establecimientos carcelarios depósitos de seres humanos.” Pero el cambio de gestión gubernamental y el programa de acción del ministro Díaz en este terreno, constituyen una ventana de oportunidad para obtener avances en los reclamos de las OSC en relación al tema.

El tema, ha sido objeto de denuncias y movilizaciones por parte de OSC en Uruguay, como por ejemplo el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR) y el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ). Esta institución se encarga de monitorear las condiciones humanas y edilicias en las que se encuentran los reclusos y los establecimientos carcelarios. En palabras de Ariela Peralta, procuradora de SERPAJ y encargada del área Prisiones y Derechos Humanos: "Nosotros llevamos a cabo, lo que se denomina monitoreos en los establecimientos penitenciarios. Significa que nosotros controlamos, evaluamos e informamos sobre las condiciones en las que se encuentran la infraestructura edilicia, los servicios y condiciones elementales (alimentos, medicamentos, abrigos, etc.) necesarias para la atención al sujeto y las condiciones psíquicas y físicas en las que estos reclusos se encuentran. Semestral o anualmente, dependiendo de las autoridades de turno -si son o no abiertos y nos permiten desarrollar nuestra tarea- y la coyuntura concreta, nosotros visitamos los establecimientos de reclusión y además de recorrer y observar toda la infraestructura,



tenemos entrevistas con los reclusos y con las autoridades del establecimiento.” (Pérez Bruzzone 2004: 30).

Posteriormente al monitoreo, se elaboran informes sobre el tema que se difunden en publicaciones, conferencias y seminarios cuyos destinatarios son tanto el público en general como también los profesionales de la criminología. Las funciones que cumple SERPAJ son la de contralor, denuncia y generación de opinión pública en relación a las condiciones de reclusión de los penados en Uruguay (a través de informes y presencia en la esfera de lo público). SERPAJ no realiza una intervención directa en el problema, pero tiene capacidad y peso para llevar el tema a los medios de comunicación y por lo tanto poner el tema en la agenda política y en la opinión pública. Al difundir el tema y ponerlo a consideración de la sociedad civil, está generando una presión relativa sobre las autoridades, ya que éstas deben responder frente la ciudadanía.

El objetivo institucional de SERPAJ es incidir en la reforma del sistema penitenciario desde su base jurídica. Al decir de Ariela Peralta: “nosotros tenemos objetivos de largo plazo, objetivos macro. Nosotros apuntamos a un abordaje de todo el sistema penal y a una reforma en todo el sistema. Entre los objetivos macro, pensamos que nuestro sistema penal necesita una reforma” (Pérez Bruzzone 2004: 35). La evaluación de impactos de las acciones de SERPAJ, vista desde la academia, señala que sorprende su “escasa presencia (y) da la sensación de que mientras ‘espera’ que se den los pasos necesarios hacia la reforma del sistema jurídico penal, no toma iniciativas de acuerdo a su potencial en tanto organismo internacional para mejorar, o a lo sumo minimizar los efectos de la prisión -hartos claros en el discurso de esta entidad- en los sujetos prisionados.” (Pérez Bruzzone 2004: 38). Este juicio se fundamenta en que a pesar de poseer recursos materiales y status internacional como para realizar o apoyar iniciativas de acción directa sobre el tema, no se moviliza decididamente en este sentido. SERPAJ se ha constituido como comunicadora de esta realidad al resto de la sociedad civil, por lo tanto es en este tema un formador de opinión pública de peso.

Chifflet señaló que la opinión pública ha progresado en sus conocimientos pero no se ha sensibilizado del todo sobre el tema carcelario. El diputado sostiene que en esto influye el rol de los medios de comunicación que contribuyen a generar alarma social al tratar de manera “particular” el tema de la inseguridad. Para él, las OSC y los familiares de detenidos juegan un papel de difusores de la realidad penitenciaria. Las movilizaciones y denuncias llevaron al Presidente de la Suprema Corte de Justicia a formar un grupo tripartito con representantes de los tres poderes para tomar decisiones más directas sobre el tema.

Sin embargo, Chifflet señala que con respecto a las movilizaciones de las OSC en torno a esta problemática, “no ha habido éxitos especiales. Sin embargo, se ha ido avanzando en la opinión pública y el primer paso para los cambios es justamente eso, que haya cierta conciencia sobre la realidad de las cosas.”

Ya se están realizando consultas por parte del Gobierno a las OSC y la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes está analizando proyectos que abordan el tema de manera directa. El Gobierno pretende tender puentes para propiciar el diálogo y la interacción con las OSC, los internos y familiares de internos, para elaborar la política carcelaria. En palabras de Chifflet, estos actores “tienen las puertas abiertas”, ya que hay coincidencias sobre la problemática y es necesaria una salida consensual.

Las acciones de las OSC en torno los derechos humanos en las cárceles han tenido un impacto sensibilizador en la opinión pública y en la fijación de la agenda política. La coyuntura actual permite esperar una participación en rol consultivo de las OSC, familiares e internos, durante la elaboración de una nueva política carcelaria. Claro está que la polémica en torno a la inseguridad lleva a que el tema tenga matices en la opinión pública.

**Nota:** Este estudio fue finalizado en el mes de abril de 2005, antes que fuese votada la “Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario”, cuyo planteo y aprobación generó un duro debate político. A través de la misma se busca mejorar el sistema carcelario y las condiciones de reclusión. Incluso establece un régimen excepcional de libertad anticipada y provisional para quienes no sean reincidentes ni hayan cometido delitos tipificados como graves en dicha ley. Por otra parte, el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (a través de su Bolsa de Trabajo) y las OSC que trabajan en esta área, han redoblado esfuerzos en la tarea de la reinserción de los presos liberados.

#### **4. A MODO DE SÍNTESIS GENERAL**

Las acciones de las OSC que hemos estudiado, nos permiten señalar en término de impactos que, por una parte, las mismas lograron fijar temas en la agenda política, sensibilizar a la opinión pública, trasladar demandas a los decisores políticos (al punto de que estos últimos tengan que posicionarse frente a los temas), y también influyeron en el proceso de elaboración de políticas públicas.

**Nota:** Se debe aclarar que estos estudios fueron redactados en abril de 2005 y que posteriormente el escenario donde se articulaba la sociedad civil y el Estado ha comenzado a variar, pudiéndose incluso hablar de un inicio en la reconfiguración de los actores. Ejemplo de esto es la aprobación de una ley que reglamenta el trabajo voluntario en relación a servicios sociales que el Estado provee y la apertura de un Espacio de Diálogo Social, en el ámbito del recientemente creado Ministerio de Desarrollo Social, en el que participan OSC de segundo y tercer grado. Estos ejemplos muestran que está comenzando una etapa de reconfiguración de la relación Estado-sociedad civil, b que implica una reconfiguración de los actores en las políticas públicas, particularmente en las políticas públicas sociales.

# APÉNDICE 5. RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL EN EL URUGUAY

## 1. ACTORES DIVERSOS Y REGLAS DE JUEGO POCO INCENTIVANTES

El concepto de responsabilidad social empresarial (RSE) será entendido aquí como el compromiso por parte de las empresas de desarrollar una actitud proactiva y tener en cuenta las consecuencias de sus propias actividades tanto en el plano social como en el medio ambiental. En el caso del ISC, la RSE puede tomarse como un indicador aproximado para observar el ambiente institucional donde desarrollan sus actividades las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

El objetivo del presente estudio es mostrar el alcance de la RSE en Uruguay. Para ello se marcan las divergencias que los diferentes actores tienen sobre el concepto y el alcance de la RSE.

Para observar de manera más precisa el alcance de la RSE en Uruguay, se subdividen, aquí, los actores en tres grandes bloques: 1) actores empresariales, 2) organizaciones de la sociedad civil, 3) opinión pública en general.

A nivel internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) fue pionera en el tema de RSE. La Organización de Naciones Unidas (ONU) hizo específica referencia al tema en el “UN Global Pact” (1999), donde se promueve el diálogo entre los actores empresariales y los activistas laborales y medioambientales. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha apoyado iniciativas sobre RSE, concibiéndola como estrategia para mejorar la competitividad y la eficiencia en búsqueda de una mayor obtención de utilidades por parte de las empresas. Como se mostrará más adelante, esta concepción de la RSE es esencialmente la misma que la empresarial.

En Uruguay, la legislación sobre la RSE es aún escasa y aún no alcanza el horizonte esperable señalado por las normas de ONU para empresas, tanto en su difusión como aplicación. Amnistía Internacional (AI) impulsa este tipo de legislación y señala la necesidad del apoyo a la misma por parte de gobiernos, defensores de DDHH y empresas. Estas normas son consideradas por AI como una declaración integral y dotada de autoridad sobre las responsabilidades empresariales, aportando claridad y legitimidad. (ver Amnistía Internacional 2004).

No existe legislación general que permita a personas jurídicas o físicas realizar donaciones a las OSC y deducirlas de sus impuestos.<sup>46</sup> Las reformas liberalizadoras de la década del 90 permitieron un traslado de funciones de prestación de servicios públicos a empresas privadas y OSC, pero el cambio de relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil, no fue seguido de la elaboración de un andamiaje institucional acorde.

---

<sup>46</sup> El art.15 del Título 4, correspondiente al *Texto Ordenado de Normas Impositivas*, señala que no se pueden deducir impuestos de donaciones y prestaciones de alimentos o liberalidades en dinero o especies. El art. 13 literal b), marca la excepción en el caso de donaciones a entes públicos (señalándose específicamente los Consejos de Educación Primaria, Secundaria, Técnico Profesional, además a Formación Docente, la Universidad de la República y servicios de salud mental). Ver Olivera 1997.

## **2. LOS ACTORES FRENTE A LA RSE: LA DIFÍCIL CONSTRUCCIÓN DE UN CONCEPTO COMPARTIDO**

Cada actor posee una concepción de lo que es la RSE y esto condiciona la valoración que realizan sobre el alcance de la misma. A continuación se presenta la definición que cada actor posee sobre la RSE, así como la percepción que tienen cada uno de ellos sobre el alcance de la misma en Uruguay.

### **2.1. Los actores empresariales**

Este grupo de actores concibe la RSE desde la lógica del mercado y de la competitividad. Entienden a la RSE como la adecuación de la organización empresarial a los desafíos actuales, como una forma de mejorar la gestión y la competitividad. Las actividades de RSE tienen diversos objetivos, entre ellos, el de construir una imagen corporativa positiva. Estas prácticas han tomado un énfasis significativo en la década de 1990. Algunas empresas uruguayas entienden que *“actuar bien es rentable”* (ACDE 2003a: 17), y que esto es *“conciliar los objetivos de productividad, competitividad y rentabilidad de una empresa, con el desarrollo de las personas que en ella trabajan, promoviendo la mejora de la calidad de vida de la comunidad en que se actúa y ayudando a preservar el medio ambiente.”* (ACDE 2003b: 13).

Los principales actores empresariales en el campo de la RSE en Uruguay son las asociaciones DERES (Desarrollo de la Responsabilidad Social Empresarial), ACDE (Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresas), y CEMPRE (Compromiso Empresarial para el Reciclaje). DERES nuclea a más de 60 empresas, aunque no se puede determinar que todas tengan estrategias sistemáticas de actividades de RSE de mediano y largo plazo. ACDE en los años 2003 y 2004 ha realizado un Índice de RSE (IRSE) concebido, principalmente, como una forma de mejorar la eficacia y la rentabilidad empresarial. El IRSE<sup>47</sup> fue construido, en ambas oportunidades, a través de una encuesta. En la primera participaron 45 empresas, mientras que en la segunda lo hicieron 72 empresas.<sup>48</sup> El IRSE mide las relaciones de las empresas con la comunidad, el mercado y el mundo laboral (los empleados, accionistas, clientes, competidores, proveedores), el Estado y el medioambiente. Estas relaciones son dimensionadas en diferentes tipos de efectos: económicos, jurídicos, sociales y medioambientales. El Índice medio de RSE 2004 aumentó en un 5,05% en relación a la medición 2003. Esto hace que la valoración del avance de las acciones de RSE por parte de las empresas participantes sea positiva, reconociéndose que es un camino a continuar.

### **2.2. Las organizaciones de la sociedad civil**

En el ámbito de las OSC, la Red Puentes (integrada por el Centro de Estudios, Análisis y Documentación del Uruguay (CEADU), el Instituto de comunicación y Desarrollo (ICD) y el Instituto Ideas (Iniciativas para la Democracia, la Educación y la Acción Social) está

---

<sup>47</sup> A partir de 2004 se realizó en convenio con la Universidad de la República.

<sup>48</sup> Entre las mismas hay una cantidad importante de grandes empresas, tanto públicas como privadas, e incluso multinacionales.

desarrollando un proyecto que se propone realizar estudios y acciones en el campo de la RSE desde la óptica de la sociedad civil.

Un perfil de gestión responsable de las empresas reporta a las mismas mejores resultados en la lógica de mercado, pero este no es el objetivo de las OSC al exigir acciones responsables por parte de las empresas. La concepción sobre la RSE manifestada por las OSC<sup>49</sup> hace énfasis en las empresas como parte de la sociedad. La RSE es entendida como el deber de las empresas de hacerse cargo de los problemas que la sociedad tiene, es decir retribuir a la sociedad con acciones y servicios parte de lo que reciben de la comunidad. Las OSC esperan que las empresas al obtener riqueza, recursos y utilidades, los compartan comprometiéndose con la situación y los problemas de la sociedad civil. Además, sostienen que estas acciones deberían ser planificadas para un período considerable de tiempo, con objetivos y metas, coherencia y secuencia lógica clara, no solamente limitadas al aporte económico o de relaciones para el beneficio de la comunidad.

Las OSC creen importante que las empresas se acerquen a la situación y la problemática de la sociedad civil, pero este acercamiento no se está dando de la manera deseada. Algunas empresas transfieren las actividades de RSE a fundaciones y estas últimas se constituyen como entidades diferentes a las empresas. Para las OSC es importante que las empresas introduzcan la reflexión sistemática sobre la RSE. Pero el mundo empresarial no la concibe de igual manera que las OSC. Se visualiza una lucha en el terreno de lo simbólico sobre qué es la RSE y las OSC reconocen haber tenido poca capacidad para influir en la agenda de las empresas.

En la óptica de las OSC, las empresas colaboran en proyectos de corto plazo buscando mejorar su imagen y no se comprometen con proyectos de mediano y largo plazo. Consideran que existe poca visibilidad y comunicación de las acciones de RSE. Esto no permite, a las OSC, tener claro el alcance y el impacto de las actividades de RSE. La percepción general es la de un alcance e impacto escaso o variado, a través de acciones acotadas y concretas a nivel generalmente comunitario.

Por otra parte, los representantes de OSC entrevistados para este estudio, manifestaron no conocer en profundidad la normativa regulatoria sobre la RSE, pero perciben que la misma no estimula a las empresas. Señalando que el problema de quién debe cumplir el rol de atender problemas sociales en el Uruguay está teñido del “*recelo estatista de los uruguayos*”, que se refleja en un marco legal hecho para el Estado y no para las OSC.

### **2.3. Los ciudadanos**

Utilizando los datos de la Consulta a las Comunidades, se realizaron cruces de variables que pueden ayudar a observar la percepción de la sociedad civil en torno a la RSE en Uruguay. La consulta muestra que un 26,1% de los entrevistados posee alguna confianza en las empresas más grandes, mientras que el porcentaje de los que manifiestan no tener ninguna confianza en las mismas dobla a los primeros. Si observamos por criterio de distribución geográfica, en el interior quienes señalan tener mucha o alguna confianza en las empresas grandes representan el 26,5% de la muestra, mientras que en Montevideo las personas que poseen esta percepción son un 11,3%. En esta zona, el porcentaje de personas dentro de niveles de no mucha o

---

<sup>49</sup> Para este estudio se entrevistaron directivos de OSC con experiencia en el tema.

ninguna confianza es mayor que en el interior (25% y 23,2% respectivamente). Al observar los niveles de confianza por segmentos de público según ingresos, es interesante señalar que quienes poseen el porcentaje mayor de mucha o alguna confianza en las empresas más grandes (20,7%) perciben ingresos por debajo de 5.000 pesos (aproximadamente 200 dólares). Pero es en este segmento donde se ubica, a su vez, el mayor porcentaje de personas que manifiestan poseer no mucha o ninguna confianza (25,6%). Estos datos arrojan niveles importantes de poca o ninguna confianza en las empresas más grandes desde la percepción de la sociedad civil.

En relación a las percepciones de la opinión pública sobre la RSE, la empresa consultora Equipos-Mori implementó, en diciembre de 2003, el “*Monitor de Responsabilidad Social*”. El mismo fue llevado a la práctica, al igual que en otros 21 países de los cinco continentes, abarcando un universo de personas mayores de 18 años de todo el país.<sup>50</sup> Las principales conclusiones del estudio muestran niveles significativos de expectativas sobre la actuación socialmente responsable de las empresas (53%), aunque hasta ahora la actuación de las mismas en este campo se ve como insuficiente o inadecuada (55%). Por otra parte, la mayoría de los encuestados no puede identificar claramente que empresas tienen prácticas de RSE. El 44% no pudo mencionar a ninguna y el 19% señaló que ninguna empresa realiza mejor que las otras estas actividades. Además, el 78% no pensó nunca en el último año en premiar con su elección a una empresa por sus acciones de RSE. También se debe señalar que, el reconocimiento del público de su capacidad para premiar o castigar a las empresas con su preferencia, aumenta correlativamente al nivel educativo y socioeconómico. Existe una ventana de oportunidad abierta en relación a la RSE, ya que el 42% de los encuestados se mostraron interesados específicamente en el tema y se manifestaron afines a recibir mayor información. Las áreas en que la opinión pública registra mayor interés en que se desarrollen acciones de RSE son “*pobreza*” (31%), “*salud*” (24%) y “*educación y capacitación*” (13%). En contrapartida, se muestra bajo interés en áreas como “*medio ambiente*” (5%) y “*arte y cultura*” (1%).

### 3. A MODO DE BALANCE

Como se señaló, los diferentes actores poseen diversas concepciones sobre qué es la RSE. Esto lleva a una valoración diferente por parte de cada uno de ellos sobre el alcance de la misma en Uruguay. Todos coinciden en que el camino hacia una ampliación de la RSE todavía está en debate. También hay coincidencia en que el marco normativo no es aún el deseable. Pero las diferentes concepciones conllevan a una difícil interrelación entre los actores, hecho que no permite un acuerdo y una marcha unificada en relación al tema.

Las acciones y la reflexión en torno a la RSE son, al momento, emergentes. Los esfuerzos en relación al tema son dispersos por parte de este conjunto de diversos actores. Las empresas que realizan acciones de RSE o participan en asociaciones que promueven las mismas son un número minoritario del total de empresas presentes en el mercado interno uruguayo. Aunque hay que aclarar que dentro de éstas se encuentran empresas públicas y privadas, algunas de gran tamaño y peso en el mercado, e incluso multinacionales. Pero se puede decir que aún el concepto de RSE no ha sido apropiado por parte de las empresas. Por lo tanto, se puede

---

<sup>50</sup> Se realizó aplicando una entrevista personal cara a cara y con un cuestionario estructurado y precodificado. La muestra fue de tipo aleatorio de 1.000 casos, controlada por sexo y edad. El nivel de confiabilidad de la misma es de un 95%, teniendo un margen de error máximo de más/menos 3,1%.

señalar que el alcance de la RSE en Uruguay es aún escaso ya que es un tema todavía emergente.

**Nota:** En diciembre de 2005 ACDE presentó los resultados del IRSE – 2005. Según los resultados de esta medición, desde el 10 de diciembre de 2003 al 20 de diciembre de 2005, el IRSE se incrementó un 5,74%. Dentro de las áreas en las que se desarrollan acciones de RSE, se destaca la destinada a la comunidad y el medio ambiente, cuyo crecimiento fue de 4,06% en relación al año pasado y un 13,97% con referencia a la primera medición. En las tres mediciones han participado más de 120 empresas que han involucrado a 30.000 empleados.

# APÉNDICE 6. ESTUDIO DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS MEDIOS<sup>51</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Entre el 14 de junio y el 15 de agosto de 2004 se llevó adelante, en el marco de las investigaciones del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil en Uruguay, el monitoreo de medios de comunicación. Este estudio se realizó con el fin de recopilar la información sobre las actividades de la sociedad civil, las actitudes y los valores expresados, así como para identificar la imagen que de este sector transmiten los medios de comunicación. Para la realización del estudio, se confeccionó una muestra representativa de medios de alcance nacional, con equilibrio de orientaciones políticas, en el tipo de abordaje de las noticias, y de mayor tiraje o audiencia. Durante los dos meses de duración del monitoreo se recogieron y analizaron 456 noticias relacionadas con la sociedad civil, que proporcionan información cualitativa y cuantitativa relacionada con indicadores específicos de las cuatro dimensiones del ISC, especialmente en lo que se refiere a Valores e Impacto. La metodología empleada se puede ver en el Apéndice 3.

En este documento se presentan un resumen de los principales hallazgos de la investigación.

## 2. LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS MEDIOS: ALGUNOS DATOS

Durante los dos meses de duración del monitoreo se recogieron y analizaron 456 noticias relacionadas con la sociedad civil. Es importante mencionar que para el monitoreo se tomaron en cuenta las noticias relativas a las 21 categorías de organizaciones de la sociedad civil que se manejan en el ISC, pero no se registraron aquellas noticias relativas exclusivamente a partidos políticos, debido a la discusión que persiste sobre la pertenencia o no de estas organizaciones a la sociedad civil, así como tampoco las noticias relativas a los clubes deportivos si éstas no estaban referidas a cuestiones sociales.

El 83% de las noticias seleccionadas aparecieron en los medios impresos, un 11% en la radio y un 5% en la televisión. De los artículos recogidos en los dos diarios, más del 60% aparecieron en el diario La República. Un 50% de las noticias son de alcance nacional,

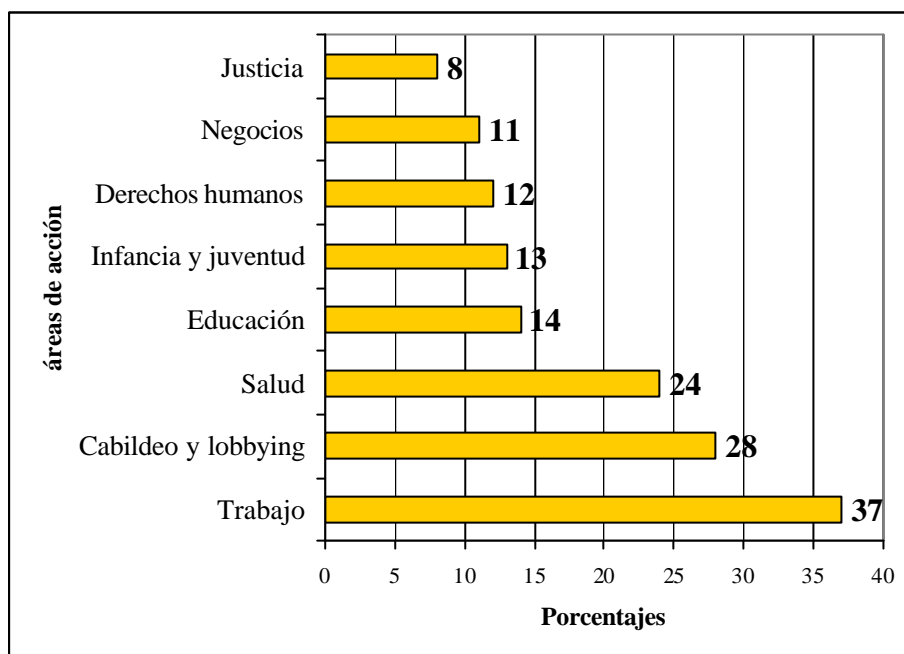
Uno de los datos más importantes para poder evaluar la presencia de la sociedad civil en los medios, es el análisis de los tipos de organizaciones que se mencionan en las noticias. Casi un 40% de las notas se relacionan con sindicatos y gremios; en segundo lugar, cerca del 12% tienen que ver con organizaciones de servicio (organizaciones de apoyo a la comunidad), seguidas en importancia por noticias sobre OSC de cabildeo y *lobbying*, organizaciones de segundo grado y cooperativas, pero con porcentajes muy poco significativos que no superan el 10%.

---

<sup>51</sup> El Equipo Nacional del ISC agradece a los pasantes Sam Navarro del Davidson College (Carolina del Norte, Estados Unidos), y Elvire Jurgensen Science de Po de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de la Sorbonne (Paris, Francia), cuya colaboración hizo posible la realización de esta investigación. Asimismo, agradece el apoyo del semanario Búsqueda, quién donó sus publicaciones durante el período del monitoreo.



¿Cuáles son las temáticas de más repercusión en los medios? De las 36 categorías de temas utilizados para el monitoreo, los temas que aparecen en forma más recurrente son los relacionados con el trabajo en primer lugar; lo referido a cabildeo y *lobbying* (huelgas, protestas, peticiones, manifestaciones, etc.) en segundo lugar; las noticias referidas a la salud y políticas de salud en general en tercer lugar; y en cuarto lugar noticias sobre infancia y juventud. En menor proporción siguen las noticias sobre educación, derechos humanos, temas empresariales o de negocios y justicia. (Gráfico 1)



**Figura 1. Principales temáticas mencionadas**

### 3. PRINCIPALES HALLAZGOS

En relación a las cuatro dimensiones que conforman el ISC, se encuentra que más de la mitad de las noticias analizadas brindan información relativa al Impacto de las acciones de la sociedad civil y en un porcentaje muy bajo sobre los Valores que éstas manejan. El cuadro que se exhibe a continuación muestra el porcentaje de noticias relevadas para cada dimensión del ISC.

**Cuadro 1 Porcentaje de artículos por dimensión**

Estructura	Ambiente	Valores	Impacto
15,4%	21,0%	11,4%	51,9%

A continuación se presentan los datos que se desprenden del monitoreo en relación a las cuatro dimensiones y sus subdimensiones.

### **3.1 La Estructura de la sociedad civil**

De acuerdo a las 142 noticias referidas a la dimensión estructura, se puede establecer que la **cooperación de organizaciones de la sociedad civil en torno a un tema común** es una acción usual. Se encontraron 20 ejemplos de acciones de cooperación intersectorial, en su mayoría referida al apoyo entre gremiales y cooperativas, en torno a campañas, huelgas o movilizaciones.

### **3.2 El Ambiente de la sociedad civil**

Se encontraron 213 artículos relacionados con esta dimensión, a partir de los cuales se puede decir que se vislumbra un diálogo fluido entre las OSC y el Estado. Asimismo la OSC actúan libremente y las interferencias u objeciones a su accionar por parte del Estado son sólo ocasionales. Se encontraron 78 noticias referidas a instancias de diálogo, donde se representan 12 categorías de organizaciones. Más de la mitad de las organizaciones mencionadas en las noticias (56%) son organizaciones gremiales y un 20% organizaciones de segundo grado y cooperativas.

Muy pocas notas refieren al relacionamiento entre la sociedad civil y las empresas (apenas 15 del total). Éstas se centran en los intercambios entre empresarios y sindicatos o en donaciones realizadas a las OSC por parte del empresariado. Las acciones de RSE son mínimas y se limitan a donaciones a un rango acotado de OSC

### **3.3. Los Valores de la sociedad civil**

Las actividades desarrolladas desde la sociedad civil para promover la democracia a nivel de toda la sociedad no son usuales, o no tienen visibilidad en los medios, según las 115 noticias relevadas sobre esta dimensión. Por el contrario hay diversidad de ejemplos de acciones para promover la transparencia por parte del Estado, principalmente a través de denuncias o acusaciones públicas. Las actividades más recurrentes son denuncias o acusaciones públicas al Gobierno nacional o local en torno a contrataciones indebidas o mala gestión. Casi el 60% de estas acciones de denuncia tienen lugar desde los sindicatos y un 16% a cargo de OSC de cabildo.

En el seno de la sociedad civil las instancias de corrupción no son corrientes. Tampoco aparecen noticias sobre situaciones de discriminación, racismo o intolerancia en el sector, ni de promoción de la tolerancia a nivel de toda la sociedad. Los ejemplos encontrados se focalizan en dos temáticas: la defensa de la diversidad sexual y el recuerdo del holocausto judío.

El uso de la violencia en el seno de la sociedad civil se presenta en forma aislada y es fuertemente criticado por la sociedad en su conjunto. Los ejemplos mencionados en prensa se refieren al uso de la violencia en marchas y manifestaciones estudiantiles y a los “escraches” (modalidad de denuncia pública utilizada por algunas organizaciones, consistente en una concentración popular frente al domicilio de una persona que quieren repudiar).

Las acciones de promoción de la equidad de género se desarrollan en su totalidad desde las organizaciones y grupos de mujeres. Vale la pena destacar que todas las noticias recogidas aparecieron sólo en dos medios de comunicación, el semanario Brecha y el suplemento La

República de las Mujeres (dedicado exclusivamente a esta temática). Esto estaría demostrando que la visibilidad pública del tema es baja y que no existe un apoyo masivo al mismo.

Tanto las acciones para la erradicación de la pobreza como las dirigidas a la protección del medio ambiente, tienen poca visibilidad. Aunque el tema de la erradicación de la pobreza parecería ser uno de los temas centrales en el seno de la sociedad civil, se detectan sólo algunas iniciativas en el tema y con una baja visibilidad o apoyo masivo. En el caso del medio ambiente, la repercusión es todavía menor y se refiere principalmente a noticias locales en el interior del país.

### **3.4. El Impacto de la sociedad civil**

En la dimensión Impacto es donde el estudio recoge mayor información, con 525 noticias relevadas. No se aprecian en prensa esfuerzos importantes por parte de la sociedad civil de influenciar en las políticas públicas. Las acciones que se identifican se centran principalmente en el tema de los derechos humanos. Por otro lado, se encuentra una sociedad civil organizada que estaría respondiendo eficazmente a algunas de las temáticas prioritarias de la población, como la salud en primer lugar, y la educación y la infancia en menor medida, pero estarían quedando sin respuesta problemáticas de prioridad social como el desempleo y la vivienda.

La sociedad civil aparece con un papel importante en la vigilancia del desempeño estatal y en hacer rendir cuentas al Estado. Se encontraron 90 noticias referidas al tema, mostrando que a través de diversos mecanismos, como huelgas, movilizaciones, denuncias y pedidos de informes se interpela al Estado, principalmente en el área de la salud, la gestión municipal, la banca (debido a la situación de los bancos quebrados a partir de la crisis de 2002) y las privatizaciones. Las dos terceras partes de las OSC que impulsan estas acciones son las organizaciones gremiales de funcionarios estatales, de salud pública, de la banca pública y privada, con el apoyo de un núcleo importante de organizaciones de segundo grado.

La sociedad civil es relativamente activa en informar y educar a los ciudadanos en temas públicos, pero su impacto es limitado. No se detectan actores que desempeñen la función de educar a los ciudadanos acerca de la política y los programas del gobierno que les afectan, sus derechos y responsabilidades. En lo que refiere a la construcción de capacidades para la acción colectiva, auto-organización, movilización y trabajo conjunto para resolver problemas, el sector se ha mostrado activo principalmente en el área de la educación formal y el trabajo.

## **4. Principales conclusiones**

Del análisis antes expuesto, y tomando en cuenta el objetivo de esta investigación, se pueden extraer las siguientes conclusiones principales:

- En relación a la presencia de las OSC en los medios, son los sindicatos las organizaciones de la sociedad que acaparan la prensa. Casi un 40% de las noticias se refieren en alguna medida a acciones desde los gremios. En segundo lugar aparecen las organizaciones de servicio (organizaciones de apoyo a la comunidad), en un 12%, luego en porcentajes menores las OSC de cabildeo y lobbying, organizaciones de segundo grado y cooperativas.

- En estrecha relación con lo anterior, el tema que aparece en forma más recurrente es el trabajo (fundamentalmente desde la acción gremial y no de acciones contra el desempleo); en segundo lugar las acciones de cabildeo y lobbying y en tercer y cuarto lugar la salud y la infancia respectivamente.
- La promoción de la equidad de género parecería tener un fuerte impulso desde la sociedad civil, aunque ésta se limita a las organizaciones o grupos de mujeres, pero la atención que la prensa le otorga es muy baja.
- En cuanto a las acciones de la sociedad civil en informar y educar a los ciudadanos en temas públicos, ésta se muestra como relativamente activa pero su impacto es limitado y no se detectan actores que desempeñen la función de educar a los ciudadanos acerca de la política y los programas del gobierno que les afectan, sus derechos y responsabilidades. Asimismo, tienen muy poca visibilidad las acciones de empoderamiento de los sectores marginados y de las mujeres.
- En lo que refiere al relacionamiento con otros sectores, se puede establecer que existe un diálogo fluido entre las OSC y el Estado, y éstas actúan libremente siendo las interferencias u objeciones a su accionar por parte del Estado sólo ocasionales. El relacionamiento con el sector privado es mínimo. La sociedad civil juega un papel muy importante en la vigilancia del desempeño y en hacer rendir cuentas al Estado, papel que no se tiene en relación a las empresas, donde el campo de acción queda limitado al relacionamiento de éstas con los sindicatos.
- No se aprecian, esfuerzos importantes por parte de la sociedad civil de influenciar en las políticas públicas y estas iniciativas se centran principalmente en el tema de los derechos humanos.
- Por otro lado, se encontró una sociedad civil organizada que estaría respondiendo eficazmente a algunas de las temáticas prioritarias de la población, como la salud en primer lugar, y la educación y la infancia en menor medida, pero estarían todavía quedando sin respuesta problemáticas de prioridad social como el desempleo y la vivienda.
- La sociedad civil juega un papel muy importante en la vigilancia del desempeño estatal y en hacer rendir cuentas al Estado. Las dos terceras partes de las OSC que impulsan estas acciones son las organizaciones gremiales estatales, con el apoyo de un núcleo importante de organizaciones de segundo grado. En relación al sector privado esta acción es muy menor, salvo en lo que se refiere a la banca privada que ha tenido fuertes repercusiones.
- Los medios de comunicación con una orientación política de izquierda, tenderían a difundir en mayor medida las acciones de la sociedad civil. Pero es importante destacar que en todos los medios, más allá de la orientación política, las noticias provenientes de la sociedad civil son tratadas en su mayoría con neutralidad.

## APÉNDICE 7. MATRIZ DE PUNTUACIÓN

### 1. ESTRUCTURA

Indicador	Descripción	Puntuación 0	Puntuación 1	Puntuación 2	Puntuación 3
<b>1. 1. Amplitud de la participación ciudadana</b>	<b>¿Cuán extendida es la participación de los ciudadanos en la sociedad civil? ¿Qué proporción de los ciudadanos se involucran en actividades de la sociedad civil?</b>				
1.1.1. Acción política no partidaria	¿Qué porcentaje de la gente ha alguna vez emprendido una forma de acción política no-partidaria (por ejemplo escrito una carta a un periódico, firmado una petición, participado de una demostración)?	Una muy pequeña minoría (menos del 10%).	Una minoría (10% a 30%).	Una proporción significativa (31% a 65%).	Una inmensa mayoría (más del 65%).
1.1.2 Donaciones caritativas	¿Qué porcentaje de la gente dona a obras de caridad regularmente?	Una muy pequeña minoría (menos del 10%).	Una minoría (10% a 30%).	Una proporción significativa (31% a 65%).	Una inmensa mayoría (más del 65%).
1.1.3 Membresía o afiliación a OSC <sup>52</sup>	¿Qué porcentaje de la gente pertenece por lo menos a una OSC?	Una pequeña minoría (menos del 30%)	Una minoría (30% a 50%).	Una mayoría (51% a 65%).	Una inmensa mayoría (más del 65%).
1.1.4 Voluntariado	¿Que porcentaje de la gente realiza trabajo voluntario regularmente (por lo menos una vez al año)?	Una muy pequeña minoría (menos del 10%).	Una pequeña minoría (10% a 30%).	Una minoría (31% a 50%).	Una mayoría (más del 50%).
1.1.5 Acción comunitaria colectiva	¿Qué porcentaje de la gente ha participado en acción comunitaria colectiva durante el último año (por ejemplo asistido a una reunión comunitaria, participado en un evento organizado por la comunidad o en un esfuerzo colectivo para la solución de un problema comunitario)?	Una pequeña minoría (menos del 30%).	Una minoría (30% a 50%)	Una mayoría (51% a 65%).	Una inmensa mayoría (más del 65%)

<sup>52</sup> Hemos conscientemente diseñado las puntuaciones del indicador para que sean lo suficientemente amplias como para abarcar una puntuación válida, ya que cada puntuación cubre entre 20 y 30 puntos. De esa forma evitamos tener que medir el porcentaje exacto de integrantes de OSC en la población.

Indicador	Descripción	Puntuación 0	Puntuación 1	Puntuación 2	Puntuación 3
<b>1. 2. Profundidad de la participación ciudadana</b>	<b>¿Cuán profunda y significativa es la participación ciudadana en la sociedad civil? ¿Cuán frecuentemente y extensivamente la gente se involucra en actividades de la sociedad civil?</b>				
1.2.1 Donaciones caritativas	¿Cuánto como promedio, dona la gente a obras de caridad (por ejemplo qué porcentaje de su ingreso anual)?	Menos del 1%	1% a 2%	2.1% a 3%	Más del 3%
1.2.2 Voluntariado	¿Cuántas horas por mes en promedio dedican los voluntarios al trabajo voluntario?	Menos de 2 horas	2 a 5 horas	5.1 a 8 horas	Más de 8 horas.
1.2.3 Membresía y afiliación a OSC	¿Qué porcentaje de los integrantes de OSC pertenecen a más de una OSC?	Una pequeña minoría (Menos de 30%)	Una minoría (30% a 50%)	Una mayoría (51% a 65%)	Una inmensa mayoría (más del 65%)
<b>1.3. Diversidad de participantes en la sociedad civil</b>	<b>¿Cuán diverso y representativo es el espacio de la sociedad civil? ¿Tienen todos los grupos participación equitativa en la sociedad civil? ¿Hay grupos dominantes o excluidos?</b>				
1.3.1 Membresía y afiliación a OSC	En qué medida las OSC representan a todos los grupos sociales significativos (por ejemplo, las mujeres; los residentes de zonas rurales; las minorías)?	Grupos sociales significativos están ausentes o excluidos de las OSC	Grupos sociales significativos están básicamente ausentes o excluidos de las OSC	Grupos sociales significativos están sub-representados en las OSC.	Las OSC representan equitativamente a todos los grupos sociales. Ningún grupo está sub-representado.
1.3.2 Liderazgo en las OSC	¿En qué medida hace el liderazgo de las OSC representa todos los grupos sociales significativos (por ejemplo, las mujeres; los residentes rurales; las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas; las personas pobres)?	Grupos sociales significativos están ausentes o excluidos de las funciones de liderazgo en las OSC	Grupos sociales significativos están básicamente ausentes o excluidos de las funciones de liderazgo en las OSC	Grupos sociales significativos están sub-representados de las funciones de liderazgo en las OSC	El liderazgo de las OSC representa equitativamente a todos los grupos sociales. Ningún grupo está sub-representado.
1.3.3 Distribución de las OSC	¿Cómo están las OSC distribuidas a lo largo del país?	Las OSC están casi exclusivamente concentradas en los mayores centros urbanos.	Las OSC están básicamente concentradas en áreas urbanas.	Las OSC están presentes en todo el país, a excepción de las áreas más apartadas del país.	Las OSC están presentes en todas las zonas del país.
<b>1.4. Nivel de organización</b>	<b>¿Cuán bien organizada está la sociedad civil? ¿Qué clase de infraestructura existe para las OSC?</b>				

<b>Indicador</b>	<b>Descripción</b>	<b>Puntuación 0</b>	<b>Puntuación 1</b>	<b>Puntuación 2</b>	<b>Puntuación 3</b>
1.4.1 Existencia de OSC de segundo grado y federaciones	¿Qué porcentaje de OSC pertenecen a una federación u organización de segundo grado de organizaciones afines?	Una pequeña minoría (Menos de 30%)	Una minoría (30% a 50%)	Una mayoría (51% a 70%)	Una inmensa mayoría (más del 70%)
1.4.2 Efectividad de las OSC de segundo grado y federaciones	¿Cuán eficaces juzgan los interlocutores-interesados directos de las OSC que las federaciones u organizaciones de segundo grado existentes son para alcanzar sus metas??	Completamente inefectivas (o inexistentes)	Básicamente inefectivas	Algo inefectivas	Efectivas
1.4.3 Auto-regulación	¿Hay esfuerzos de auto-regulación dentro de las OSC? ¿Son los mecanismos de auto-regulación existentes eficaces? ¿Qué porcentaje de las OSC cumple con un “código de conducta” colectivo (o una otra forma de autor-regulación)?	No hay esfuerzos de auto-regulación dentro de las OSC	Hay esfuerzos emergentes de auto-regulación pero solamente una pequeña minoría de OSC participa y su impacto es extremadamente limitado.	Existen algunos mecanismos de auto-regulación pero solamente algunos sectores de OSC participan y no hay un método efectivo de implementación. Como resultado, el impacto es limitado.	Hay mecanismos de auto-regulación y funcionan de forma efectiva. Se puede observar un impacto notorio en el comportamiento de las OSC
1.4.4 Infraestructura de apoyo	¿Cuál es el nivel de infraestructura de apoyo a la sociedad civil en el país? ¿Cuántas organizaciones de apoyo a OSC existen en el país? ¿Son eficaces?	No hay infraestructura de apoyo para la sociedad civil.	Hay una muy limitada infraestructura de apoyo para la sociedad civil.	Existe infraestructura de apoyo para algunos sectores de la sociedad civil y la misma está en expansión	Hay una infraestructura muy bien desarrollada de apoyo para la sociedad civil
1.4.5 Nexos internacionales	¿Qué proporción de OSC ha establecido nexos internacionales (por ejemplo, es miembros de redes internacionales, participa en eventos mundiales)?	Solamente una pequeña “elite” de OSC tiene nexos internacionales.	Un número limitado de OSC (básicamente OSC de alcance nacional) tienen nexos internacionales	Un número moderado de OSC (básicamente OSC de alcance nacional) tienen nexos internacionales	Un número importante de OSC de diferentes sectores y diferentes niveles (desde organizaciones de base a aquellas de alcance nacional) tienen nexos internacionales.

Indicador	Descripción	Puntuación 0	Puntuación 1	Puntuación 2	Puntuación 3
<b>1.5. Inter-relaciones</b>	<b>¿Cuán fuertes y productivas son las relaciones entre los actores de la sociedad civil?</b>				
1.5.1 Comunicación <sup>53</sup>	¿Cuál es el grado de la comunicación entre los actores de la sociedad civil?	Muy pequeño	Limitado	Moderado	Significativo
1.5.2 Cooperación	¿Cuánto cooperan entre sí los actores de la sociedad civil en los temas de interés común? ¿Pueden identificarse ejemplos de alianzas o coaliciones intersectoriales de OSC (alrededor de un tema específico o inquietud común)?	Los actores de la sociedad civil no cooperan entre sí sobre temas de interés común. No hay ejemplos de alianzas o coaliciones intersectoriales de OSC.	Es muy raro que los actores de la sociedad civil cooperen entre sí sobre temas de interés común. Hay algunos muy pocos ejemplos de alianzas o coaliciones intersectoriales de OSC.	En determinadas ocasiones los actores de la sociedad civil cooperen entre sí sobre temas de interés común. Es posible identificar algunos ejemplos de alianzas o coaliciones intersectoriales de OSC	Los actores de la sociedad civil cooperan regularmente entre sí sobre temas de interés común. Es posible identificar numerosos ejemplos de alianzas o coaliciones intersectoriales de OSC
<b>1.6. Recursos</b>	<b>¿En qué medida tienen las organizaciones de la sociedad civil recursos suficientes para poder cumplir con sus metas?</b>				
1.6.1 Recursos financieros	¿Cuál es el nivel de los recursos financieros de las OSC? ¿Cuán adecuados juzgan sus interlocutores que esos recursos son?	En general, las OSC sufren de serios problemas de recursos financieros	En general, las OSC tienen recursos financieros inadecuados para cumplir con sus metas.	En general, las OSC tienen recursos financieros suficientes para cumplir con sus metas.	En general, las OSC tienen una base firme y segura de recursos financieros para cumplir con sus metas.
1.6.2 Recursos humanos	¿Cuál es el nivel de los recursos humanos de las OSC? ¿Cuán adecuados juzgan sus interlocutores que esos recursos son?	En general, las OSC sufren de serios problemas de recursos humanos	En general, las OSC tienen recursos humanos inadecuados para cumplir con sus metas.	En general, las OSC tienen recursos humanos suficientes para cumplir con sus metas.	En general, las OSC tienen una base firme y segura de recursos humanos para cumplir con sus metas.
1.6.3 Recursos tecnológicos e infraestructura	¿Cuál es el nivel de los recursos tecnológicos e infraestructura de las OSC? ¿Cuán adecuados juzgan sus interlocutores que esos recursos son?	En general, las OSC sufren de serios problemas de recursos tecnológicos e infraestructura.	En general, las OSC tienen recursos tecnológicos e infraestructura inadecuados para cumplir con sus metas.	En general, las OSC tienen recursos tecnológicos e infraestructura suficientes para cumplir con sus metas.	En general, las OSC tienen una base firme y segura de recursos tecnológicos e infraestructura para cumplir con sus metas.

<sup>53</sup> Comunicación, también incluye compartir información entre diferentes actores de la sociedad civil.



## 2. AMBIENTE<sup>54</sup>

Indicador	Descripción	Puntuación 0	Puntuación 1	Puntuación 2	Puntuación 3
<b>2.1. Contexto político</b>	<b>¿Cuál es la situación política en el país y su impacto en la sociedad civil?</b>				
2.1.1. Derechos políticos	¿Cuán fuertes son las restricciones a los derechos políticos de los ciudadanos (por ejemplo, a participar libremente en procesos políticos, a elegir libremente sus líderes políticos u a organizarse libremente en partidos políticos)?	Existen severas restricciones a los derechos políticos de los ciudadanos. Los ciudadanos no pueden participar en los procesos políticos.	Existen algunas restricciones a los derechos políticos de los ciudadanos y a su participación en los procesos políticos	Los ciudadanos gozan de derechos políticos sustantivos y de oportunidades significativas de participación política. Hay restricciones menores y aisladas a la completa libertad de derechos políticos ciudadanos y su participación en los procesos políticos.	La gente tiene total libertad y opción de ejercer sus derechos políticos y de participar significativamente en los procesos políticos.
2.1.2. Competencia política	¿Cuáles son las características principales del sistema de partidos en cuanto a número de partidos, espectro ideológico, institucionalización y libre competencia de partidos?	Sistema de partido único.	Un grupo pequeño de partidos basado en el personalismo, en el clientelismo o en similares formas de hacer política.	Sistema múltiple de partidos, pero débilmente institucionalizado o con carencias de diversidad ideológica.	Un sistema múltiple de partidos, fuerte y bien institucionalizado y diverso desde el punto de vista ideológico
2.1.3. Estado de derecho	¿En qué medida rige el estado de derecho en el país?	Hay en general una prescindencia de la ley, tanto por parte de los ciudadanos como del Estado.	Hay poca confianza en la ley y frecuentes violaciones de la ley, tanto por parte de los ciudadanos como del Estado.	Hay un nivel moderado de confianza en la ley y las violaciones de la ley, tanto por parte de los ciudadanos como del Estado no son infrecuentes.	La sociedad está gobernada por reglas justas y predecibles, las que generalmente son marcadas por la ley.
2.1.4. Corrupción	¿Cuál es el nivel de percepción de la corrupción en el sector público?	Alto	Sustancial	Moderado	Bajo
2.1.5. Efectividad del Estado	¿En qué medida es el estado capaz de desempeñar sus	La burocracia estatal ha colapsado o es completamente	La capacidad de la burocracia estatal está	La burocracia estatal funciona pero es percibida como	La burocracia estatal funciona en todos sus términos y se

<sup>54</sup> Para la mayoría de los indicadores, las Fuentes secundarias de información brindan datos de un amplio espectro de países. Para cada indicador, la puntuación indica como traducir los datos originales en una escala de 4 puntos tal como se usa en la matriz del ISC.

<b>Indicador</b>	<b>Descripción</b>	<b>Puntuación 0</b>	<b>Puntuación 1</b>	<b>Puntuación 2</b>	<b>Puntuación 3</b>
	funciones específicas?	infectiva (por ejemplo debido a la crisis económica o social)	extremadamente limitada	incompetente o carente de respuestas	percibe como trabajando en pos de los intereses de la gente.
2.1.6. Descentralización	En qué medida es el gasto público transferido a las autoridades subnacionales?	El porcentaje sub-nacional del gasto público es menos del 20.0%.	El porcentaje sub-nacional del gasto público es entre el 20.0% y el 34.9%.	El porcentaje sub-nacional del gasto público es entre el 35.0% y el 49%.	El porcentaje sub-nacional del gasto público es más del 49%
<b>2.2. Derechos y libertades básicas</b>	<b>¿En qué medida están las libertades básicas aseguradas por la ley y en la práctica?</b>				
2.2.1. Libertades civiles	¿En qué medida las libertades civiles son aseguradas por la ley y en la práctica (por ejemplo, libertades de expresión, asociación, asamblea)?	Las libertades civiles son sistemáticamente violadas.	Hay frecuentes violaciones a las libertades civiles.	Hay aisladas u ocasionales violaciones a las libertades civiles.	Las libertades civiles están totalmente aseguradas por la ley y en la práctica.
2.2.2. Derecho a la información	¿En qué medida está el acceso público a la información garantizado por la ley? ¿Cuán accesibles al público son los documentos del gobierno?	No hay leyes que garanticen los derechos a la información. El acceso ciudadano a los documentos del gobierno es extremadamente limitado.	El acceso ciudadano a los documentos del gobierno es limitado pero está ampliándose.	La legislación sobre acceso público a la información existe, pero es difícil de obtener documentos gubernamentales	Los documentos del gobierno están ampliamente y fácilmente a disposición del público.
2.2.3. Libertad de prensa	¿En qué medida la libertad de prensa está asegurada por la ley y en la práctica?	La libertad de prensa es sistemáticamente violada	Hay frecuentes violaciones a la libertad de prensa	Hay aisladas u ocasionales violaciones a la libertad de prensa	La libertad de prensa está totalmente asegurada por la ley y en la práctica.

<b>2.3. Contexto socioeconómico</b> <sup>55</sup>	<b>¿Cuál es la situación socioeconómica en el país y su repercusión en la sociedad civil?</b>				
	<b>Descripción</b>	<b>Puntuación 0</b>	<b>Puntuación 1</b>	<b>Puntuación 2</b>	<b>Puntuación 3</b>

<sup>55</sup> Esta sub-dimensión o indicador no está dividida en indicadores individuales para facilitar y simplificar la puntuación. La sub-dimensión o indicador consiste de 8 condiciones socio-económicas que son importantes para la sociedad civil. Las puntuaciones están diseñadas de tal forma que indican cuántos obstáculos socio-económicos existen para la sociedad civil (máximo 8; mínimo 0). La tarea del GAN cuando realice su reunión de puntuación es simplemente verificar el número de obstáculos (tal como se identificaron con la información secundaria) y asignarles una puntuación acorde.

	En qué medida las condiciones socioeconómicas en el país representan una barrera al funcionamiento eficaz de la sociedad civil?	Las condiciones socioeconómicas en el país representan una barrera al funcionamiento eficaz de la sociedad civil. Más de cinco de las siguientes condiciones están presentes en el país: 1. Pobreza generalizada (por ej., más del 40% de la gente vive con menos de US \$2 por día) 2. Guerra civil (conflicto armado durante los últimos 5 años) 3. Conflicto étnico o religioso grave 4. Crisis económica grave (por ejemplo la deuda externa es más grande que el PBN) 5. Crisis social grave (en los 2 últimos años) 6. Analfabetismo generalizado (más del 40%) Falta de infraestructura de TIC (por ejemplo tasa de conectividad a Internet: menos de 5 servidores por cada 10.000 habitantes)	Las condiciones sociales y económicas limitan significativamente el funcionamiento eficaz de la sociedad civil. Tres, cuatro o cinco de las condiciones indicadas están presentes.	Las condiciones sociales y económicas limitan parcialmente el funcionamiento eficaz de la sociedad civil. Una o dos de las condiciones indicadas están presentes.	Las condiciones sociales y económicas no representan una barrera al funcionamiento eficaz de la sociedad civil. Ninguna de las condiciones indicadas está presente.
<b>2.4. Contexto sociocultural</b>	<b>¿En qué medida las normas y las actitudes socioculturales son conducentes o perjudiciales para la sociedad civil?</b>				
2.4.1. Confianza	¿Cuánto confían los integrantes de la sociedad los unos en los otros?	Las relaciones entre los integrantes de la comunidad se caracterizan por la desconfianza (por ejemplo la puntuación del indicador de confianza del World Value Survey (WVS muestra menos del 10% de la gente).	Hay una desconfianza extendida entre los integrantes de la sociedad (por ejemplo la puntuación del indicador de confianza del World Value Survey (WVS) muestra entre el 10% y el 30% de la gente).	Hay un nivel moderado de confianza entre los integrantes de la sociedad (por ejemplo 31% al 50% de la gente, puntuación en el indicador de confianza del WVS).	Hay un alto nivel de confianza entre los integrantes de la sociedad (por ejemplo, más del 50% de la gente, puntuación en el indicador de confianza del WVS).
2.4.2. Tolerancia	¿Cuán tolerantes son los integrantes de la sociedad?	La sociedad se caracteriza por la intolerancia generalizada (por ejemplo el promedio de puntuación del indicador de tolerancia del	La sociedad se caracteriza por una bajo nivel de tolerancia (por ejemplo el indicador está entre 2.0 y 2.9).	La sociedad se caracteriza por un moderado nivel de tolerancia (por ejemplo el indicador está entre 1.0 y 1.9)	La sociedad se caracteriza por un alto nivel de tolerancia (por ejemplo el indicador es menor que 1.0)

		WVS marca 3.0 o más).			
2.4.3. Dignidad u honestidad pública <sup>56</sup>	¿Cuán fuerte es el sentido de honestidad entre los integrantes de la sociedad?	Muy bajo nivel de dignidad u honestidad pública (por ejemplo este indicador de la la Encuesta Mundial de Valores /WVS recibe una puntuación promedio de más del 3.5)	Bajo nivel (por ejemplo el indicador está entre 2.6 y 3.5)	Nivel moderado de dignidad u honestidad pública (por ejemplo el indicador está entre 1.5 y 2.5)	Alto nivel de dignidad u honestidad pública (por ejemplo el indicador es menor que 1.5)
<b>2.5. Ambiente legal</b>	<b>¿En qué medida el ambiente legal existente permite o inhibe (es conducente o perjudicial) a la sociedad civil?</b>				
2.5.1. Registro de OSC <sup>57</sup>	¿Cuán sencillo es el proceso de registrar a una OSC? ¿Es el proceso (1) simple, (2) rápido, (3) barato, (4) siguiendo provisiones legales y (5) de aplicación sistemática?	El proceso de registro de una OSC no es para nada sencillo. Cuatro de las características mencionadas están ausentes.	El proceso de registro de una OSC no es muy nada sencillo. Dos de las características mencionadas están ausentes.	El proceso de registro de una OSC es relativamente sencillo. Una de las características mencionadas está ausente.	El proceso de registro de una OSC es muy sencillo. Todas las características mencionadas están presentes.
2.5.2. Actividades de cabildeo (abogacía, promoción de causas) permitidas	¿En qué medida tienen las OSC libertad para desarrollar críticas al gobierno o desarrollar cabildeo sobre temas de interés?	No se permite a las OSC desarrollar cabildeo o criticar al gobierno.	Hay excesivos controles o restricciones poco definidos sobre las actividades de cabildeo	Las restricciones sobre las actividades de cabildeo de las OSC son mínimas y claramente definidas, como prohibiciones a desarrollar campañas político-electorales.	A las OSC se les permite libremente desarrollar actividades de cabildeo, así como criticar al gobierno.
2.5.3. Leyes tributarias favorables a las OSC / Exoneración de impuestos	¿Cuán favorable es el sistema fiscal para las OSC?	El sistema fiscal es un impedimento para las OSC. No hay exoneración impositiva de ninguna forma para las OSC.	El sistema fiscal es problemática para las OSC. Las exoneraciones de impuestos están solamente	El sistema fiscal contiene algunos incentivos que favorecen a las OSC. Solamente algunas OSC están excluidas del sistema de	El sistema fiscal da un tratamiento favorable a las OSC. Las exoneraciones están disponibles

<sup>56</sup> La puntuación se calcula mediante la promediación de los valores medios de las tres variables (1. reclamo al gobierno de beneficios, 2. evitar pagar la tarifa de transporte público, 3. defraudar en los impuestos).

<sup>57</sup> Este indicador combina un número de características individuales de calidad para el registro, concretamente si el proceso de registro es (1) simple, (2) rápido, (3) barato o sin costo, (4) razonable, y (5) de aplicación sistemática. El proceso de usar estos cinco SÍ/NO para la puntuación del indicador del registro de una OSC por parte del GAN sigue el proceso descrito para la subdimensión 3. La puntuación del indicador se define por cuántas de estas cinco características están presentes o ausentes.

			disponibles para muy pocas OSC (por ejemplo las organizaciones humanitarias) o para algunas limitadas fuentes de ingreso (por ejemplo para subvenciones y donaciones)	exoneraciones y/o las exoneraciones se aplican a distintos impuestos y actividades.	para un rango amplio de impuestos y para un rango de actividades, con limitaciones solamente de acuerdo a circunstancias apropiadas.
2.5.4. Beneficios tributarios para la filantropía	¿Cuán ampliamente disponibles son las deducciones tributarias o los créditos, u otros impuestos que benefician la promoción de la responsabilidad individual o empresarial?	No hay beneficios impositivos (ni para individuos ni para empresas) en caso de donaciones de caridad.	Hay beneficios impositivos para un número limitado de propósitos o tipos de organizaciones.	Hay beneficios impositivos para un amplio número de propósitos o tipos de organizaciones.	Hay beneficios impositivos significativos para un amplio número de propósitos o tipos de organizaciones.
<b>2.6. Relaciones Estado- sociedad civil</b>	<b>¿Cuál es la naturaleza y la calidad de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado?</b>				
2.6.1. Autonomía	¿En qué medida puede la sociedad civil existir y funcionar independientemente del estado? ¿En qué medida son las OSC libres de operar sin excesiva interferencia del gobierno? ¿La vigilancia del gobierno se diseña razonablemente y se limita a proteger los intereses públicos legítimos?	El Estado controla a la sociedad civil.	Las OSC están sujetas a frecuentes interferencias y faltas de garantía en sus operaciones.	El Estado acepta la existencia de una sociedad civil independiente pero las OSC están ocasionalmente sujetas a interferencias y faltas de garantías.	Las OSC operan libremente. Están sujetas solamente a una supervisión razonable vinculada a legítimos intereses de orden público.
2.6.2. Dialogue	¿En qué medida dialoga el estado con la sociedad civil? ¿Cuán inclusivos es institucionalizados son los términos y las reglas de la	No hay diálogo de peso entre la sociedad civil y el Estado.	El Estado solamente busca dialogar con un pequeño sub-conjunto de OSC sobre bases ad-hoc.	El Estado dialoga con un relativamente amplio rango de OSC pero sobre una base ad hoc.	Hay mecanismos que facilitan el diálogo sistemático entre el Estado y un rango amplio y diverso de

	participación, si es que existen?				OSC.
2.6.3 Cooperación y apoyo	¿Cuán estrecha o amplia es la variedad de OSC que reciben recursos del Estado (en la forma de subvenciones, contratos)?	El nivel de recursos que el Estado canaliza hacia las OSC es insignificante.	Solamente un número muy limitado de OSC recibe recursos del gobierno	Un número mediano de OSC recibe recursos del estado.	El Estado canalice recursos significativos para un número grande de OSC
<b>2.7. Relaciones de la sociedad civil con el sector privado</b>	<b>¿Cuál es la naturaleza y la calidad de las relaciones entre la sociedad civil y el sector privado?</b>				
2.7.1. La actitud del sector privado	¿Cuál es la actitud general del sector privado hacia los actores de la sociedad civil?	Generalmente hostil	Generalmente indiferente	Generalmente positiva	Generalmente de apoyo
2.7.2 Responsabilidad social empresarial	¿Cuán desarrolladas están las nociones y las acciones de la responsabilidad social empresarial?	Las grandes empresas no muestran preocupación por el impacto social y ambiental de sus operaciones.	Las grandes empresas prestan atención a la responsabilidad social empresarial. Sin embargo con frecuencia no prestan atención a los efectos sociales y ambientales de sus operaciones.	Las grandes empresas están empezando a tener en cuenta los impactos sociales y ambientales de sus operaciones.	Las grandes empresas toman medidas efectivas para contrarrestar los efectos sociales y ambientales negativos de sus operaciones.
2.7.3. Filantropía empresarial <sup>58</sup>	¿Cuán estrecha o amplia es la variedad de OSC que reciben apoyo del sector privado?	La filantropía empresarial es insignificante	Solamente un número limitado de OSC recibe fondos del sector privado.	Un número medio de OSC recibe fondos del sector privado.	El sector privado canaliza recursos a un amplio número de OSC.

<sup>58</sup> La tarea del GAN al darle puntuación al indicador es evaluar el significado del apoyo empresarial a la sociedad civil- En este caso la puntuación se enfoca en dos elementos: (1) el tamaño global del apoyo de las empresas a la sociedad civil, (2) el rango de OSC apoyadas por el sector empresarial. Por favor tome nota que ambos elementos están combinados en las descripciones de puntuación del indicador.

### 3. VALORES

Indicador	Descripción	Puntuación 0	Puntuación 1	Puntuación 2	Puntuación 3
<b>3.1. Democracia</b>	<b>¿En qué medida los actores de la sociedad civil practican y promueven la democracia?</b>				
3.1.1 Prácticas democráticas dentro de las OSC	¿En qué medida practican las OSC la democracia interna? ¿Cuánto control tienen los socios sobre la toma de decisiones? ¿Son los dirigentes seleccionados mediante elecciones democráticas?	Una inmensa mayoría (más del 75%) de las OSC no practican la democracia interna (por ejemplo los socios tienen poco o ningún control del proceso de toma de decisiones o las OSC se caracterizan por el nepotismo o personalismo)	Una mayoría de las OSC (más del 50%) no practican la democracia interna (por ejemplo los socios tienen poco o ningún control del proceso de toma de decisiones o las OSC se caracterizan por el nepotismo o personalismo)	Una mayoría de las OSC (más del 50%) practican la democracia interna (por ejemplo los socios tienen control del proceso de toma de decisiones / los dirigentes se eligen por elecciones libres)	Una inmensa mayoría de las OSC (más del 75%) practican la democracia interna (por ejemplo los socios tienen control del proceso de toma de decisiones / los dirigentes se eligen por elecciones libres)
3.1.2 Las acciones de la sociedad civil para promover la democracia	¿Cuánto hace la sociedad civil para promover activamente la democracia en la sociedad?	Ningún papel activo. No hay actividades de ningún de la sociedad civil en esta área.	Solamente unas pocas actividades de la sociedad civil se pueden detectar en esta área. Su visibilidad es baja y esos temas no reciben demasiada atención por la sociedad civil en su conjunto.	Un número de actividades de la sociedad civil en esta área puede detectarse. Sin embargo esas actividades carecen o bien de visibilidad o bien de una amplia base de apoyo.	La sociedad civil es una fuerza protagónica en la promoción de una sociedad democrática. Las actividades de la sociedad civil tienen una amplia base de apoyo y una fuerte visibilidad.
<b>3.2. Transparencia</b>	<b>¿En qué medida los actores de la sociedad civil practican y promueven la transparencia?</b>				
3.2.1 Corrupción dentro de la sociedad civil	¿Cuán generalizada es la corrupción dentro de la sociedad civil?	Casos de comportamientos corruptos dentro de la sociedad civil son muy frecuentes.	Casos de comportamientos corruptos dentro de la sociedad civil son frecuentes.	Casos de comportamientos corruptos dentro de la sociedad civil son ocasionales.	Casos de comportamientos corruptos dentro de la sociedad civil son muy raros.
3.2.2 Transparencia financiera de las OSC	¿Cuántas OSC son económicamente transparentes? ¿Qué porcentaje de OSC ponen sus cuentas financieras a disposición del público?	Una pequeña minoría de OSC (menos del 30%) ponen sus cuentas financieras a disposición del público).	Una minoría de OSC (30% - 50%) ponen sus cuentas financieras a disposición del público	Una pequeña mayoría de OSC (51% - 65%) ponen sus cuentas financieras a disposición del público.	Una inmensa mayoría of OSC (más del 65%) ponen sus cuentas financieras a disposición del público.
3.2.3 Acciones de la sociedad civil para promover la transparencia	¿Cuánto hace la sociedad civil para promover activamente la transparencia del	Ningún papel activo. No hay actividades de ningún de la sociedad civil en	Solamente unas pocas actividades de la sociedad civil se pueden detectar en esta	Un número de actividades de la sociedad civil en esta área puede	La sociedad civil es una fuerza protagónica en la promoción

Indicador	Descripción	Puntuación 0	Puntuación 1	Puntuación 2	Puntuación 3
	gobierno y de las empresas?	esta área.	área. Su visibilidad es baja y esos temas no reciben demasiada atención por la sociedad civil en su conjunto.	detectarse. Sin embargo esas actividades carecen o bien de visibilidad o bien de una amplia base de apoyo.	de una sociedad democrática. Las actividades de la sociedad civil tienen una amplia base de apoyo y una fuerte visibilidad.
<b>3.3. Tolerancia</b>	<b>¿En qué medida los actores y las organizaciones de la sociedad civil practican y promueven la tolerancia?</b>				
3.3.1 Tolerancia dentro del espacio de la sociedad civil	¿En qué medida es la sociedad civil un escenario tolerante?	La sociedad civil está dominada por fuerzas intolerantes. Solamente se tolera la expresión de un muy pequeño conjunto de puntos de vista.	Fuerzas significativas dentro de la sociedad civil no toleran los puntos de vista de otros, sin encontrar protestas de la sociedad civil en su conjunto.	Hay algunas fuerzas intolerantes dentro de la sociedad civil, pero están en gran parte aisladas.	La sociedad civil es un espacio donde la expresión de TODOS los puntos de vista se alienta activamente. Los comportamientos intolerantes se denuncian por parte de la sociedad civil.
3.3.2. Acciones de la sociedad civil para promover la tolerancia	¿Cuánto hace la sociedad civil para promover activamente la tolerancia en la sociedad?	Ningún papel activo. No hay actividades de ningún de la sociedad civil en esta área.	Solamente unas pocas actividades de la sociedad civil se pueden detectar en esta área. Su visibilidad es baja y esos temas no reciben demasiada atención por la sociedad civil en su conjunto.	Un número de actividades de la sociedad civil en esta área puede detectarse. Sin embargo esas actividades carecen o bien de visibilidad o bien de una amplia base de apoyo.	La sociedad civil es una fuerza protagónica en la promoción de una sociedad democrática. Las actividades de la sociedad civil tienen una amplia base de apoyo y una fuerte visibilidad.
<b>3.4. No-violencia</b>	<b>¿En qué medida los actores de la sociedad civil practican y promueven la no-violencia?</b>				
3.4.1 La no-violencia dentro del escenario de la sociedad civil	¿Cuán generalizado es el uso medios violentos (como daño a la propiedad o violencia personal) entre los actores de la sociedad civil para expresar sus intereses en la esfera del público?	Grupos significativos y de masas usan la violencia en la sociedad civil como su medio principal de expresión de sus intereses.	Algunos grupos aislados dentro de la sociedad civil usan la violencia regularmente para expresar sus intereses sin encontrar protestas de la sociedad civil en su conjunto.	Algunos grupos aislados dentro de la sociedad civil ocasionalmente recurren a la violencia, pero son denunciados ampliamente por la sociedad civil en su conjunto.	Hay un alto nivel de consenso dentro de la sociedad civil sobre el principio de la no-violencia. Los actos de violencia por parte de la sociedad civil son extremadamente raros y denunciados



Indicador	Descripción	Puntuación 0	Puntuación 1	Puntuación 2	Puntuación 3
					públicamente.
3.4.2 Acciones de la sociedad civil para promover la no-violencia y la paz	¿Cuánto hace la sociedad civil para promover activamente una sociedad no violenta? ¿Por ej. cuánto apoya la sociedad civil la resolución no violenta de conflictos sociales y la paz? ¿Trabaja la sociedad civil en temas relacionados con violencia contra la mujer, maltrato de menores, violencia entre los jóvenes, etc.?	Ningún papel activo. No hay actividades de ningún de la sociedad civil en esta área.	Solamente unas pocas actividades de la sociedad civil se pueden detectar en esta área. Su visibilidad es baja y esos temas no reciben demasiada atención por la sociedad civil en su conjunto.	Un número de actividades de la sociedad civil en esta área puede detectarse. Sin embargo esas actividades carecen o bien de visibilidad o bien de una amplia base de apoyo.	La sociedad civil es una fuerza protagónica en la promoción de la no-violencia y la paz. Las actividades de la sociedad civil tienen una amplia base de apoyo y una fuerte visibilidad.
<b>3.5. Equidad de género</b>	<b>¿En qué medida los actores de la sociedad civil practican y promueven la equidad de género?</b>				
3.5.1 Equidad de género dentro del escenario CS	¿En qué medida es la sociedad civil un escenario equitativo de género?	Las mujeres están excluidas de los roles dirigentes de la sociedad civil.	Las mujeres están en general ausentes de los roles dirigentes de la sociedad civil.	Las mujeres están en general sub-representadas en los roles dirigentes de la sociedad civil	Las mujeres están equitativamente representadas como dirigentes e integrantes de la sociedad civil.
3.5.2 Prácticas equitativas de género dentro de OSC	¿Cuántas OSC practican la equidad de género? ¿Qué porcentaje de OSC con empleados asalariados tienen políticas explícitas (implementadas) para asegurar la equidad de género?	Una pequeña minoría (Menos del 20%).	Una minoría (20% a 50%)	Una pequeña mayoría (51% a 65%)	Una inmensa mayoría (más del 65%)
3.5.3 Acciones de la sociedad civil para	¿Cuánto hace la sociedad civil para promover	Ningún papel activo. No hay actividades de	Solamente unas pocas actividades de la sociedad	Un número de actividades de la sociedad	La sociedad civil es una fuerza

<b>Indicador</b>	<b>Descripción</b>	<b>Puntuación 0</b>	<b>Puntuación 1</b>	<b>Puntuación 2</b>	<b>Puntuación 3</b>
promover la equidad de género	activamente equidad de género en la sociedad?	ningún de la sociedad civil en esta área.	civil se pueden detectar en esta área. Su visibilidad es baja y esos temas no reciben demasiada atención por la sociedad civil en su conjunto.	civil en esta área puede detectarse. Sin embargo esas actividades carecen o bien de visibilidad o bien de una amplia base de apoyo.	protagónica en la promoción de la equidad de género. Las actividades de la sociedad civil tienen una amplia base de apoyo y una fuerte visibilidad.
<b>3.6. Erradicación de la pobreza</b>	<b>¿En qué medida promueven los actores de la sociedad civil la erradicación de la pobreza?</b>				
3.6.1 Acciones de la sociedad civil para erradicar la pobreza	¿En qué medida la sociedad civil busca activamente la erradicación de la pobreza?	Ningún papel activo. No hay actividades de ningún de la sociedad civil en esta área.	Solamente unas pocas actividades de la sociedad civil se pueden detectar en esta área. Su visibilidad es baja y esos temas no reciben demasiada atención por la sociedad civil en su conjunto.	Un número de actividades de la sociedad civil en esta área puede detectarse. Sin embargo esas actividades carecen o bien de visibilidad o bien de una amplia base de apoyo.	La sociedad civil es una fuerza protagónica en la lucha por la erradicación de la pobreza. Las actividades de la sociedad civil tienen una amplia base de apoyo y una fuerte visibilidad.
<b>3.7. Sostenibilidad ambiental</b>	<b>¿En qué medida los actores de la sociedad civil practican y promueven la sostenibilidad ambiental?</b>				
3.7.1 Acciones de la sociedad civil para mantener el ambiente	¿En qué medida la sociedad civil busca activamente mantener un buen medio ambiente?	Ningún papel activo. No hay actividades de ningún de la sociedad civil en esta área.	Solamente unas pocas actividades de la sociedad civil se pueden detectar en esta área. Su visibilidad es baja y esos temas no reciben demasiada atención por la sociedad civil en su conjunto.	Un número de actividades de la sociedad civil en esta área puede detectarse. Sin embargo esas actividades carecen o bien de visibilidad o bien de una amplia base de apoyo.	La sociedad civil es una fuerza protagónica en la protección del medio ambiente. Las actividades de la sociedad civil tienen una amplia base de apoyo y una fuerte visibilidad.

## 4. IMPACTO

Indicador	Descripción	Puntuación 0	Puntuación 1	Puntuación 2	Puntuación 3
<b>4.1. Influencia en la política pública<sup>59</sup></b>	<b>¿Cuán activa y exitosa es la sociedad civil al influir la política pública?</b>				
4.1.1 – 4.1.2 Derechos Humanos y estudio de impacto en políticas publicas	¿Cuán activa y exitosa es la sociedad civil al influir la política pública a nivel nacional? ¿Pueden detectarse acciones y campañas de OSC para influir en la política pública en áreas específicas? ¿Cuán significativas son estas acciones y campañas? ¿Se han alcanzado las metas específicas de acciones y campañas de OSC? ¿Dieron lugar a impacto discernible? ¿Cuán significativa fue esta repercusión? (La evaluación basada en cuatro áreas prioritarias previamente identificadas).	No hay actividad de las OSC con consecuencia importantes es detectada	Solamente limitada actividad de la sociedad civil y no se logra impacto importante	La sociedad civil es activa en esta área, pero su impacto es limitado	La sociedad civil juega un papel importante. Ejemplos de existo/impacto significativo son detectados
4.1.3. Impacto de la sociedad civil en el proceso de presupuestos nacionales	¿Cuán activa y exitosa es la sociedad civil al influir el proceso de presupuestos nacionales?	No hay actividad de las OSC con consecuencia importantes es detectada	Solamente limitada actividad de la sociedad civil y enfocada a componentes específicos del presupuesto <sup>60</sup>	La sociedad civil es activa en esta área, pero su impacto es limitado	La sociedad civil juega un papel importante en el proceso general de presupuestos nacionales. Ejemplos de existo/impacto significativo son detectados
<b>4.2. Lograr la rendición de cuentas del Estado y de las empresas privadas</b>	<b>¿Cuán activa y exitosa es la sociedad civil para lograr la rendición de cuentas del estado y de las empresas privadas</b>				
4.2.1. Lograr la rendición de cuentas el Estado	¿Cuán activa y exitosa es la sociedad civil en el desempeño de monitoreo y en hacer rendir cuentas al	No hay actividad de la sociedad civil en esta	La actividad de la sociedad civil es muy limitada y sin	La sociedad civil es activa en esta área, pero el impacto	La sociedad civil juega un papel importante.

<sup>59</sup> Para una descripción detallada de las Fuentes de datos y análisis de esta sub-dimensión, por favor diríjase a la Sección 3, Parte D.3 del manual.

<sup>60</sup> La terminología “componentes específicos del presupuesto”, se refiere a una línea o sub-sección concreta del presupuesto, por ejemplo el gasto militar y o las ayudas sociales. Puntuaciones mas altas deben ser otorgadas a aquellas actividades de la sociedad civil, que llevaron a cabo un análisis, recomendaciones y que hicieron trabajo de cabildeo sobre el proceso del presupuesto en general.

Indicador	Descripción	Puntuación 0	Puntuación 1	Puntuación 2	Puntuación 3
	estado?	área.	impacto visible.	limitado.	Hay ejemplos de éxitos e impacto significativo.
4.2.2. Lograr la rendición de cuentas de las empresas privadas	¿Cuán activo y exitoso es la sociedad civil en lograr que las empresas privadas sean responsables?	No hay actividad de la sociedad civil en esta área.	La actividad de la sociedad civil es muy limitada y sin impacto visible.	La sociedad civil es activa en esta área, pero el impacto limitado.	La sociedad civil juega un papel importante. Hay ejemplos de éxitos e impacto significativo.
<b>4.3. Respuesta a los intereses sociales</b>	<b>¿Cuánto están respondiendo los actores de la sociedad civil a los intereses sociales?</b>				
4.3.1 Respuesta	¿Cuán eficazmente responden los actores de la sociedad civil a las inquietudes sociales prioritarias?	Los actores de la sociedad civil están desprendidos de las preocupaciones cruciales de la población.	Hay frecuentes ejemplos de preocupaciones sociales cruciales que no encuentran eco entre los actores de la sociedad civil.	Existen aislados ejemplos de preocupaciones sociales cruciales que no encuentran eco entre los actores de la sociedad civil.	Los actores de la sociedad civil son muy efectivos en atender los intereses sociales prioritarios de la gente.
4.3.2 Confianza Pública	¿Qué porcentaje de la población tiene confianza en los actores de la sociedad civil?	Una pequeña minoría (< 25%)	A amplia minoría (25% - 50%)	Una pequeña mayoría (51% - 75%)	Una inmensa mayoría (> 75%)
<b>4.4. Empoderamiento ciudadano</b>	<b>¿Cuán activa y exitosa es la sociedad civil para empoderar a los ciudadanos, especialmente a los grupos tradicionalmente marginados, para que influyeran en las decisiones que afectan sus vidas?</b>				
4.4.1 Información y educación ciudadana	¿Cuán activa y exitosa es la sociedad civil al informar y educar a los ciudadanos en los temas públicos?	No hay actividad de la sociedad civil en esta área.	La actividad de la sociedad civil es muy limitada y sin impacto visible.	La sociedad civil es activa en esta área, pero el impacto limitado.	La sociedad civil juega un papel importante. Hay ejemplos de éxitos e impacto significativo.
4.4.2 Construcción de capacidades para la acción colectiva	¿Cuán activa y exitosa es la sociedad civil para formar la capacidad de las personas de auto-organización, movilización de recursos y trabajo conjunto para resolver problemas comunes?	No hay actividad de la sociedad civil en esta área.	La actividad de la sociedad civil es muy limitada y sin impacto visible.	La sociedad civil es activa en esta área, pero el impacto limitado.	La sociedad civil juega un papel importante. Hay ejemplos de éxitos e impacto significativo.
4.4.3 Empoderamiento de personas marginadas	¿Cuán activa y exitosa es la sociedad civil en el empoderamiento de personas marginadas?	No hay actividad de la sociedad civil en esta área.	La actividad de la sociedad civil es muy limitada y sin impacto visible.	La sociedad civil es activa en esta área, pero el impacto limitado.	La sociedad civil juega un papel importante. Hay ejemplos de éxitos e impacto significativo.

Indicador	Descripción	Puntuación 0	Puntuación 1	Puntuación 2	Puntuación 3
4.4.4. Empoderamiento de las mujeres	¿Cuán activa y exitosa es la sociedad civil en el empoderamiento de las mujeres, es decir a darles elección y el control real de sus vidas?	No hay actividad de la sociedad civil en esta área.	La actividad de la sociedad civil es muy limitada y sin impacto visible.	La sociedad civil es activa en esta área, pero el impacto limitado.	La sociedad civil juega un papel importante. Hay ejemplos de éxitos e impacto significativo.
4.4.5. Construcción de capital social <sup>61</sup>	¿En qué medida construye la sociedad civil el capital social entre sus integrantes? ¿Cómo se comparan los niveles de confianza, tolerancia e integridad pública de los integrantes de la sociedad civil con los de quienes no integran la sociedad civil?	La sociedad civil disminuye el stock de capital social en la sociedad.	La sociedad civil no contribuye con la creación de capital social en la sociedad	La sociedad civil contribuye moderadamente con la creación de capital social en la sociedad	La sociedad civil contribuye de forma trascendental con la creación de capital social en la sociedad
4.4.6 Apoyo a la generación de ingreso	¿Cuán activa y exitosa es la sociedad civil en crear y apoyar la generación de empleo y/o oportunidades generadoras de ingresos (especialmente para personas pobres y mujeres)?	No hay actividad de la sociedad civil en esta área.	La actividad de la sociedad civil es muy limitada y sin impacto visible.	La sociedad civil es activa en esta área, pero el impacto limitado.	La sociedad civil juega un papel importante. Hay ejemplos de éxitos e impacto significativo.
<b>4.5. Respuesta a las necesidades sociales</b>	<b>¿Cuán activa y exitosa es la sociedad civil al satisfacer las necesidades sociales, especialmente las de las personas pobres y otros grupos marginados?</b>				
4.5.1 Cabildeo para la prestación estatal de servicios	¿Cuán activa y exitosa es la sociedad civil al ejercer presiones políticas sobre el gobierno para responder a urgentes necesidades sociales?	No hay actividad de la sociedad civil en esta área.	La actividad de la sociedad civil es muy limitada y sin impacto visible.	La sociedad civil es activa en esta área, pero el impacto limitado.	La sociedad civil juega un papel importante. Hay ejemplos de éxitos e impacto significativo.
4.5.2 Respuesta directa a necesidades sociales urgentes	¿Cuán activa y exitosa es la sociedad civil al responder directamente a necesidades sociales (mediante prestación de servicios o la promoción de iniciativas de autoayuda)?	No hay actividad de la sociedad civil en esta área.	La actividad de la sociedad civil es muy limitada y sin impacto visible.	La sociedad civil es activa en esta área, pero el impacto limitado.	La sociedad civil juega un papel importante. Hay ejemplos de éxitos e impacto significativo.

<sup>61</sup> Para puntuar este indicador, usamos las tres medidas de confianza, tolerancia y energía pública (ver sub-dimensión normas socio-culturales en la dimensión AMBIENTE):

1. Calcular las tres medidas para dos sub-grupos de la población: (1) OSC miembros y (2) no OSC miembros
2. Comparar la puntuación de cada medida, para los dos sub-grupos y establecer que sub-grupo tiene la mejor puntuación (p.ej. indicando alta confianza, tolerancia o energía pública). Si la puntuación para OCS miembros es mejor que para no OSC miembros, indica que la sociedad civil está contribuyendo a la producción de la sociedad civil. Si la puntuación es más baja, indica que la implicación de OSC está haciendo más difícil para los ciudadanos la creación de normas de capital social.
3. Por favor tome nota de que para algunos de los tres indicadores, sociedad civil puede sumar, pero en otro, puede restar al capital social. Para la puntuación del indicador la visión general es importante.

<b>Indicador</b>	<b>Descripción</b>	<b>Puntuación 0</b>	<b>Puntuación 1</b>	<b>Puntuación 2</b>	<b>Puntuación 3</b>
4.5.3 Respuesta a las necesidades de grupos marginados	¿En qué medida las OSC son más o menos eficaces que el estado al prestar los servicios para grupos marginados?	Las OSC son menos efectivas que el Estado.	Las OSC son tan efectivas como el Estado	Las OSC son algo más efectivas que el Estado	Las OSC son significativamente más efectivas que el Estado

## APÉNDICE 8. BIBLIOGRAFÍA

- ACDE (2003a): *Boletín Destaque*, 65, 17, Montevideo.
- ACDE (2003b): *Boletín Destaque*, 66, 17, Montevideo.
- Amnistía Internacional (2004): *Las Normas de Derechos Humanos de la ONU para empresas. Hacia la responsabilidad legal*, Madrid: EDAI.
- Anheier, Helmut (2004): *Civil Society: Measurement, Evaluation, Policy*, Earthscan.
- ANONG (15/11/2004): *Relatoría del taller de trabajo convocado por ANONG*, mimeo.
- Bettoni, Analía/Cruz, Anabel (2000): *Voluntariado en Uruguay: perfiles, impacto y desafíos*, Montevideo: ICD.
- Brecha (13/5/2005): “Proyecto de Ley sobre Voluntariado a estudio en el Parlamento en Uruguay”, Montevideo: *Brecha*.
- Brecha (17/04/2004): “Uruguay: el aborto en debate. Que la gente decida”, Montevideo: *Brecha*.
- Búsqueda (17/3/2005): “El Senado aprobó la creación del Ministerio de Desarrollo Social; ONG molestas con Arismendi”, Montevideo: Búsqueda.
- Bombarolo, Félix (2001): “Mitos, miserias y epopeyas de las organizaciones sociales...la construcción cultural y el conflicto social, no saben los sectores...”, en *Seminario Perspectivas Latinoamericanas sobre el Tercer Sector*, Buenos Aires: ISTR, 12.14 setiembre 2001
- Caetano, Gerardo et al (1987): “La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos”, en Cuadernos del CLAEH N° 44, Montevideo: CLAEH.
- Caetano, Gerardo et al (1992): *Partidos y electores. Centralidad y cambios*, Montevideo: EBO – CLAEH.
- CEPAL (2004a): *Panorama social de América Latina 2004*: <http://www.eclac.cl> [Acceso: 26 de julio de 2005]
- CEPAL (2004b): *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y Urgencias*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CIVICUS (1997): *The New Civic Atlas. Profiles of Civil Society in 60 Countries*. Washington DC: CIVICUS.
- CIVICUS (2003): *CIVICUS Civil Society Index Toolkit. Implementation Phase 2003-2004*. Material distributed at the Global seminar Civil Society Index, September 21-26, 2003.
- Corporación Latinobarómetro (2004): *Informe resumen Encuesta Latinobarómetro 2004. Una década de mediciones-una década de evolución*, Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Corporación Latinobarómetro (2005): *Informe Latinobarómetro 2005. 1995-2005 Diez años de Opinión Pública. 176.554 entrevistas. 10 mediciones en 18 países*, Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org) [Acceso: 26 de setiembre de 2005]
- Council of American Survey Research Organizations (2004): *Directrices de entrevista y selección de entrevistados del Council of American Survey Research Organizations*, [www.casro.org](http://www.casro.org) [Acceso: 14 de marzo de 2005]
- Cruz, Anabel/Barreiro, Fernando (2004): *RSE en Uruguay. Aportes a la discusión*, Montevideo: ICD.
- De León, Eduardo (2004): *Apuntes para un balance de las políticas sociales en el Uruguay*, Montevideo: FESUR.
- Doyenart, J.C (2004): *Informe sobre voluntariado social en Uruguay*, Montevideo: Grupo Interconsult.

- EQUIPOS - MORI (2004): *Monitor de Responsabilidad Social*; Montevideo: EQUIPOS - MORI. Consultores Asociados.
- Freedom House (2005a): Freedom in the World 2005: <http://www.freedomhouse.org> [Acceso: 2 de abril de 2005]
- Freedom House (2005b): Freedom of the Press 2005: <http://www.freedomhouse.org> [Acceso: 8 de julio de 2005]
- Gallicchio, Enrique (2003): “Los desafíos del empleo y el trabajo en el Uruguay en crisis”, en *Medidas Urgentes Frente a la Situación Social*, Montevideo: CLAEH –PNUD
- González Bombal, Inés; Roitter, Mario (2003): “Ideas sobre sociedad civil: pasado y presente”, en *IV Conferencia de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector (ISTR)*, San José de Costa Rica: ISTR, 2003
- Grzybowski, Cándido (2004): “Democracia, sociedad civil y política en América Latina: notas para un debate”, en PNUD (2004b): *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires: PNUD.
- Heinrich, Volkhart Finn (2004): *Assessing and Strengthening Civil Society Worldwide. A Project Description of the CIVICUS Civil Society Index: A Participatory Needs Assessment & Action-Planning Tool for Civil Society*, Johannesburg: CIVICUS.
- Heinrich, Volkhart Finn/Naidoo, Kumi (2001): *From Impossibility to Reality. A Reflection and Position Paper on the CIVICUS Index on Civil Society Project 1999 - 2001*, Washington DC: CIVICUS.
- Holloway, Richard (2001): *Using the Civil Society Index: Assessing the Health of Civil Society*. CIVICUS.
- ICD (1997): *Guía de la Solidaridad Ciudadana 1997-1998*. Montevideo: ICD – Fundación Kellogg – IMM – MTSS – Diario El País.
- ICD (1998): *Guía de la Solidaridad Ciudadana 1998-1999*. Montevideo: ICD – Fundación Kellogg – IMM – MTSS – PNUD – UNICEF – Fondo Canadá – Diario El País.
- ICD (2000): *Con-fin Solidario*, Montevideo: ICD.
- ICD (2002): *Deportes y Responsabilidad Social*, Montevideo: ICD.
- Instituto Nacional de Estadística (1996): *Índice Toponímico de Entidades de Población del Instituto Nacional de Estadística*: <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/toponimico/toponimico.htm> [Acceso: 30 de octubre de 2004]
- Instituto Nacional de Estadística (2005): *Proyecciones poblacionales del INE para el año 2005*: [http://www.ine.gub.uy/bancodedatos/soc\\_proyecciones](http://www.ine.gub.uy/bancodedatos/soc_proyecciones) [Acceso: 7 de enero de 2005]
- Intendencia Municipal de Montevideo/ Departamento de Descentralización (2005): *Observatorio Montevideo de Inclusión Social*: <http://www.montevideo.gub.uy/sit/mapserv/urbal10/entrada.php> [Acceso: 6 de febrero de 2005]
- Interconsult (2005): “Opiniones divididas en relación al aborto”: <http://www.interconsult.com.uy/marco3.htm> [Acceso: 1 de julio de 2005]
- International Telecommunication Union (ITU) (2004): [http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/at\\_glance/Internet03.pdf](http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/at_glance/Internet03.pdf) [Acceso: 24 de febrero de 2005]
- Jefferson Center (2002): *The Citizen Jury Process*: [http://www.jefferson-center.org/citizens\\_jury.htm](http://www.jefferson-center.org/citizens_jury.htm) [Acceso: 2 de diciembre de 2004]



- Lanza Edison (s/f): “Situación del Derecho a la Información en Uruguay”: Background paper: <http://www.forocom.org.uy/Acceso%20Uruguay.doc> [Acceso: 23 de diciembre de 2005]
- Lanzaro, Jorge (coord.) (2000a): *La “segunda” transición en el Uruguay. Gobierno y Partidos en un Tiempo de Reformas*, Montevideo: FCU – ICP.
- Lanzaro, Jorge (2000b): “El Frente Amplio: entre la lógica de oposición y la lógica de gobierno”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 14, Montevideo: ICP.
- Larnaga, María Elena/Celiberti, Lilian (2001): “El rostro de los presidenciables. Ciudadanía y género: las campañas electorales en Argentina, Chile y Uruguay”, en De Sierra, Gerónimo (comp.): *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires: CLACSO.
- Lescano, Graciela/Stolovich, Luis (2004): *Encuesta Anual de CUTI 2003: La industria uruguaya de tecnologías de la información tras la crisis. Resultados de la encuesta anual de CUTI. Informe de análisis realizado para Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información – Programa de Apoyo al Sector Software (PASS)*, Montevideo: s/e.
- Ley N° 16.099: Comunicaciones e Informaciones. Díctanse normas referentes a expresión, opinión y difusión, consagradas por la Constitución de la República: <http://www.parlamento.gub.uy/Leyes/Ley16099.htm> [Acceso: 8 de julio de 2005]
- Ley N° 17.163: Díctanse normas para las fundaciones y se derogan las disposiciones del decreto ley 15.089 aplicables a las mismas: <http://www.parlamento.gub.uy/Leyes/Ley17163.htm> [Acceso: 4 de marzo de 2005]
- Ley N° 17.613: Fortalecimiento del Sistema Bancario. Intermediación Financiera, Protección del Ahorro Bancario y Subsidio por Desempleo para los Afiliados a la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias: <http://www.parlamento.gub.uy/Leyes/Ley17613.htm> [Acceso: 3 de junio de 2005]
- Ley N° 17.885: Voluntariado social. Se reconoce, define, regula. promueve y facilita la participación solidaria de los particulares en actuaciones de voluntariado en instituciones públicas, directamente o a través de organizaciones privadas sin fines de lucro, nacionales o extranjeras: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley17885.htm> [Acceso: 30 de agosto de 2005]
- Mancebo, María Ester (2002): “La ‘larga marcha’ de una reforma ‘exitosa’”, en Mancebo, M. Ester/Narbondó, Pedro/Ramos Conrado (Comps.): *Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985 – 2000)*, Montevideo: EBO – ICP.
- Martínez, María Elena (1997): “Legislación Vigente para el Sector Privado y sin Fines de Lucro en Uruguay”, en Olivera, Anna Cyntia (ed.) (1997): *Marco Regulador de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Sudamérica*, Washington DC: BID - PNUD.
- Olivera, Anna Cyntia (ed.) (1997): *Marco Regulador de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Sudamérica*, Washington DC: BID - PNUD.
- Pérez Antón, Romeo (1998): “Cuatro Antagonismos sucesivos: La concreta instauración de la democracia uruguaya”, en *Revista de Ciencia Política* N° 2, Montevideo: FCU – ICP.
- Pérez Bruzzone, Lucía (2004): *Para quedarse afuera*, Montevideo: FCS – UdelaR, mimeo.
- PNUD (1999): *Índice de Desarrollo Humano en Uruguay 1999*, Montevideo: PNUD.
- PNUD (2004a): *Informe: La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Compendio Estadístico*, Buenos Aires: PNUD.
- PNUD (2004b): *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires: PNUD.

- PNUD (2005): *Desarrollo Humano en Uruguay 2005. Uruguay hacia una estrategia de desarrollo basada en el conocimiento*, Montevideo: PNUD.
- Presidencia de la República – Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Asesoría Técnica en Políticas Sociales (2004): *El Gasto Público Social en el Uruguay (1999-2003)*, Montevideo: Presidencia de la República – Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Asesoría Técnica en Políticas Sociales.
- Sani, Giacomo/Sartori, Giovanni (1983): “Polarization, Fragmentation and Competition in Western Democracies”, en Daalder, Hans/Mair, Peter (comps.): *Western European Party Systems*, Londres: Sage.
- Sartori, Giovanni (1992): *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid: Alianza Editorial.
- Seguimiento de la Sociedad Civil a la Implementación del Plan de Acción de Québec: [www.sociedadcivil.org](http://www.sociedadcivil.org) [Acceso: 8 de julio de 2005]
- Transparency International Corruption Perceptions Index 2004: <http://www.transparency.org/cpi/2004/cpi2004.en.html#cpi2004> [Acceso: 12 de enero de 2005]
- World Bank (2004): World Bank Edstast database: <http://devdata.worldbank.org/edstats/query/default.htm> [Acceso: 8 de diciembre de 2004]
- World Bank (2002): <http://www.worldbank.org> [Acceso: 8 de diciembre de 2004]
- World Bank (2004a): *Índice de Gobernabilidad del Banco Mundial (1998-2004)*: [http://info.worldbank.org/governance/kkz2004/sc\\_chart.asp](http://info.worldbank.org/governance/kkz2004/sc_chart.asp) (Acceso: 8 de diciembre de 2004)
- World Bank (2004b): *World Development Indicators*: <http://www.worldbank.org/data/wdi2004/pdfs/table2-7.pdf> . [Acceso: 8 de diciembre de 2004]
- World Bank (2005): Global Development Finance 2005: <http://publications.worldbank.org/subscriptions/GDF-trial/gdf-summary.pdf> [Acceso: 17 de julio de 2005]