

Ponencia para la V Conferencia de la Sociedad Internacional de Investigación del

Tercer Sector (ISTR):

Panel sobre el Índice de la Sociedad Civil en América Latina y el Caribe

Coordinadora de Panel: **Janine Schall-Emden**
Encargada del Proyecto para América Latina y el Caribe,
CIVICUS Índice de la Sociedad Civil
CIVICUS: Alianza Mundial para la Participación Ciudadana

Panelistas:

Analía Bettoni
Coordinadora del Proyectos
Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD)

Bertha Camacho
Coordinadora de Proyecto
Centro de Investigación y Promoción del Campesinado
(CIPCA)

Hannah Greenwood
Coordinadora de Proyecto
Instituto de Asuntos Culturales, Guatemala

José Luis Espinoza
Coordinador General
Centro Hondureño de Promoción para el Desarrollo
Comunitario (CEHPRODEC)

**Midiendo la Sociedad Civil – Metodología, Implementación y Resultados Parciales
- Experiencias en América Latina y el Caribe -**

Índice de la Ponencia

1. CIVICUS, Índice de la Sociedad Civil: una herramienta para medir y fortalecer a la sociedad civil
 - a. (Breve Introducción de CIVICUS)
 - b. Introducción del Índice de la Sociedad Civil
 - c. Introducción en la metodología ISC
2. Presentación del Índice y su aplicación en América Latina
 - a. Bolivia
 - b. Guatemala
 - c. Uruguay
 - d. Honduras

1. *El Índice de la Sociedad Civil: una herramienta para medir y fortalecer a la sociedad civil*

El Índice CIVICUS de la Sociedad Civil (ISC) es un proyecto de investigación-acción que intenta evaluar el estado de la sociedad civil en distintos países del mundo, con la intención de crear una base de conocimiento e ímpetu para actividades que tengan como objetivo fortalecer la sociedad civil. El Índice está siendo implementado por y para las organizaciones de la sociedad civil, pero al mismo tiempo también involucra activamente a representantes del mundo académico, gobiernos, fundaciones y estructuras donantes, y al público en general, a quienes también se diseminarán los resultados del proyecto. El ISC procura generar y compartir conocimiento útil y relevante sobre el estado de la sociedad civil al igual de incrementar la capacidad y compromiso para el fortalecimiento de la sociedad civil por parte de actores claves/ interesados directos. Nuestras metas son de mejorar la sostenibilidad y fortalezas de la sociedad civil, y de fortalecer las contribuciones a un cambio social positivo por parte de la sociedad civil.

El ISC está diseñado para evaluar cuatro dimensiones relacionadas con la sociedad civil: (1) la **estructura** de la sociedad civil, (2) el **ambiente** exterior dentro del cual existe y opera la sociedad civil, (3) los **valores** que identifican y se ven promovidos en el espacio de la sociedad civil, y (4) el **impacto** de las actividades ejercidas por los actores de la sociedad civil. Las dimensiones son divididas en sub-dimensiones, bajo las cuales se encuentran los distintos indicadores (74 en total). Las actividades que se realizan en los países donde se implementa el ISC combinan investigación de literatura secundaria existente, con diversas actividades de investigación primaria de carácter participativo¹.

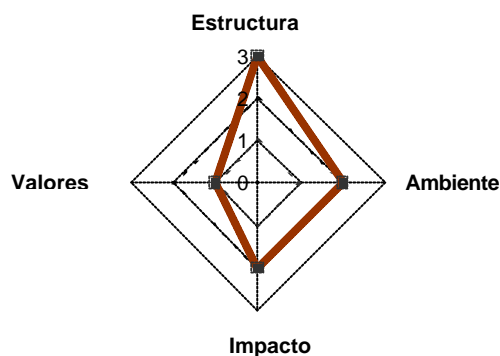
¹ El instrumento para asegurar este carácter son los métodos de investigación y acción participativos (Freire, Paulo (1970): *Pedagogía Del Oprimido*: Editora Paz e Terra; Chambers, Robert (1997): *Whose Reality Counts? Putting the First Last*, London: IT Publications.)

Los mecanismos de implementación aseguran una sinergia entre CIVICUS, la organización nacional coordinadora (ONC), el Equipo Nacional del Índice (ENI)², y los distintos interesados directos, es decir aquellas organizaciones con vinculación e intereses, de una u otra forma en la sociedad civil (como organismos del estado, medios de comunicación, sector académico y por supuesto, las mismas organizaciones de la sociedad civil). Así, los interesados directos no únicamente son encuestados por el proyecto sino que su voz es incorporada de igual manera mediante otras actividades, como encuentros regionales y nacionales. Por otro lado, el Grupo Consultor Nacional (GAN)³ se reúne al menos dos veces: al comienzo y al final del proyecto. Inicialmente el GAN se encarga de adaptar y validar la metodología en el contexto del país. El ENI coordina la investigación secundaria y primaria en cada una de las cuatro dimensiones identificadas de la sociedad civil.

Al culminarse los ejercicios de investigación (descritos brevemente en el próximo párrafo), el GAN se reúne nuevamente y actúa como “jurado”, otorgando puntajes de 0 a 3 a cada uno de los 74 indicadores (los estándares universales de puntajes diseñados para acomodar particularidades a nivel de país, mientras, al mismo tiempo permite la comparación entre países). Estos puntajes entonces se agregan al puntaje de cada sub-dimensión y, finalmente constituyen un total general de cada una de las cuatro dimensiones de la sociedad civil, creando el ‘Diamante’ de la sociedad civil. La figura a continuación muestra un ejemplo de cómo puede verse el diamante en determinado país. Mientras que el diamante “ideal” lo conformaría una perfecta e equilátera figura, la forma real indicará cuál o cuáles de las dimensiones están menos desarrolladas y requieren de atención y acciones específicas.

² ENI: Compuesto por un coordinador de proyecto (generalmente integrante de la ONC), un investigador participativo y un experto en sociedad civil

³ GAN: Compuesto de alrededor de 12 personas representando un conjunto diverso de interesados directos (por ejemplo: segmentos de la sociedad civil, gobierno, estructuras donantes, medios de comunicación, empresarios, etc.)



Ejemplo de diamante de la sociedad civil

Una vez que el Grupo de Asesoramiento Nacional ha dado puntaje a cada indicador, los hallazgos de la investigación y sus puntajes son presentados y validados en un **taller nacional**, evento al que asisten 80 a 200 participantes, representando distintos interesados directos y diversos sectores (sociedad civil, gobierno, estructuras bilaterales y donantes, empresas privadas, academia, medios de comunicación, etc.) y en el que se discuten estrategias para priorizar y enfrentar las debilidades identificadas. La publicación del informe final de país incluirá de esta manera los hallazgos de investigación, los puntajes al igual que resultados del taller nacional.

El ISC no realiza actividades específicas que reclamen la consolidación del papel de la sociedad civil. Sin embargo, el ISC es una herramienta única para preparar con eficacia y en el propio terreno futuras iniciativas destinadas específicamente a fortalecer la sociedad civil. La articulación de las distintas fuerzas de la sociedad posibilita generar un diagnóstico compartido y por ende facilita el compromiso de todas las fuerzas, lo que en sí mismo fortalece a la sociedad civil. También en general la sociedad civil se ve fortalecida con el ejercicio del ISC, ya que se producen varios resultados que se encuentran estrechamente relacionados y que se apoyan mutuamente:

- (1) Se crea conocimiento relevante para y sobre la sociedad civil;
- (2) Se extraen lecciones y se aprende de estrategias que se comprueban exitosas;
- (3) Se genera un sentimiento de propiedad y pertenencia en una amplia base de la sociedad civil
- (4) Se asegura la voluntad política y el compromiso para atacar las debilidades que se detecten y para potenciar las fortalezas.

La mayoría de los países que se encuentran implementando el ISC culminarán en el correr del 2005 con el ejercicio de puntuación de los 74 indicadores, en las sub-dimensiones y dimensiones explicadas anteriormente.

2. a) *Presentación del Índice y su aplicación en América Latina – Bolivia*

En Bolivia se está aplicando la metodología de CIVICUS desde Enero del presente año.

Hasta la fecha se han concluido las siguientes actividades:

- La Constitución del Grupo Consultor Nacional
- El Mapeo de fuerzas de la Sociedad Civil
- El estudio de Medios de Comunicación
- Tres Estudios de Caso sobre políticas públicas

El resto de las actividades aún están siendo implementadas. En esta oportunidad se compartirá brevemente parte del proceso llevado a cabo hasta la fecha y se presentarán algunos de los resultados obtenidos, los mismos que nos conducen hacia la construcción del diamante de la Sociedad Civil.

Después de realizar nuestro informe preliminar basado en información secundaria, se estableció el Grupo Asesor Nacional, el mismo que esta compuesto por: Seis Académicos expertos en Sociedad Civil; cuatro representantes de OSCs: una Representante de la Federación de Mujeres Campesinas de Bolivia, un Representante del Pueblo Chiquitano y un representante del pueblo Guraní (étnias orientales); un representante de la Fundación Jubileo de la Iglesia Católica; Dos representantes del mercado: Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia y Representante de la Cámara de Industria y Comercio de Bolivia y dos Representantes del Estado: El Defensor del Pueblo y el Alcalde Municipal de Potosí. Como resultado de la primera reunión del GAN se validó la definición de Sociedad Civil resultando en la concepción de que la Sociedad Civil es “un espacio heterogéneo de instituciones, esferas de lo público y relaciones de poder, que resulta de la dinámica de asociación, representación y participación, no estatales ni privadas, a través de la cual se constituyen sujetos e identidades colectivas que encarnan la diferenciación social y la diversidad cultural que contiene la historia de un país y sus estructuras sociales”. Esta definición nos muestra como en el seno de la Sociedad Civil se configuran espacios de

asociación, reunión y actividad que no está dirigida a influir o relacionarse con el Estado sino que son espacios de ejercicio de derechos individuales a través de espacios de organización colectiva para la realización de fines comunes no generalizables a otras colectividades e individuos. En ese sentido, la Sociedad Civil se enmarca en procesos de organización, acción e interacción. Procesos de construcción social y política, de cambios y reformas, también de historias en tanto acumulación de experiencia, memoria y de generación de una cultura más o menos diversificada y en movimiento. Por tal, existe una heterogeneidad y un grado de enfrentamiento en el seno mismo de la Sociedad Civil, donde emerge una diversidad de identidades sociales y culturales. Como no hay una sola identidad, porque no hay un único conjunto de intereses y fines, tampoco hay alguien que pueda representar a la Sociedad Civil en su conjunto. Hay representantes de los sectores de la Sociedad Civil, generalmente en conflicto entre ellos.

Mapeo de Actores de la Sociedad Civil

Al realizar el mapeo de las fuerzas de la Sociedad Civil en Bolivia se pudo plantear que la Sociedad Civil en Bolivia está fragmentada y que existen fuerzas antagónicas con intereses y demandas diferentes que entran en conflicto tanto con el Estado como con otras fuerzas de la Sociedad Civil. El mapa de la Sociedad Civil muestra una gran dispersión y desarticulación de los varios actores. La desintegración dificulta que se facilite el trabajo conjunto con los varios grupos y se percibe una falta de liderazgo.

Por un lado, se encuentran las asociaciones de comercio lideradas por las empresas petroleras, sojeras y forestales (las empresas más grandes del país) en amplia relación con los Comités Cívicos orientales. Estas OSC son las que aparentemente tienen una influencia mayor en la sociedad boliviana, ya que en el país, los intereses económicos de éstas OSC son los que aún dominan. El mapeo muestra que estas OSCs tienen al mercado y al Estado de su lado y de alguna forma llevan las de ganar poder e influencia

en la sociedad. Las fuerzas sociales vinculadas a estas empresas están fuertemente articuladas.

Por otro lado, la coyuntura ha dado lugar al surgimiento de nuevos actores con influencia que surgen en occidente, pero que a comparación de los actores del oriente, éstos actores están menos articulados. Los movimientos sociales campesinos y étnicos aparentan estar más unidos entre ellos, pero muy distanciados de las asociaciones comerciales y comités cívicos del oriente. A la par de estas fuerzas, se observa que el Movimiento Al Socialismo, el único partido político con fuertes raíces en los movimientos sociales indígenas, es el que está de alguna manera articulando a los movimientos sociales campesinos y étnicos, haciéndolos cada vez más influyentes.

El mapa nos muestra también la presencia de grupos sub-representados, como ser las mujeres, jóvenes y grupos vulnerables. Estos grupos aun no juegan un rol influyente en la sociedad en general como los otros dos grupos identificados. Por otro lado, el rol de la Iglesia Católica y de las ONGs es de mediación. Las ONGs se articulan entre el Estado y las OSC. En síntesis se puede notar que el Estado ha dejado de ser un factor de equilibrio entre las varias fuerzas sociales.

Resultados obtenidos hasta la fecha:

Los resultados presentados a continuación surgen de los siguientes estudios:

- i. Monitoreo de Medios de Comunicación
- ii. Estudios de Caso en políticas públicas, derechos humanos y control social en presupuestos.

a) Monitoreo de Medios de Comunicación

La muestra se llevó adelante en los meses de Mayo y Junio (3 semanas de cada mes, 6 semanas en total). Sin embargo y coincidentemente con la variable espacio/tiempo determinada para la muestra de estudio, se desarrolló el proceso de conflicto que decantó en una nueva sucesión presidencial constitucional a favor del Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Se registró información de cinco canales de televisión

nacionales (tres noticieros por canal, cinco días a la semana), tres radios (tres noticieros por radio, cinco días a la semana) y tres periódicos nacionales (una edición diaria, siete días a la semana). En total se obtuvo 3518 registros.

En la construcción mediática reflejada en el estudio, es importante precisar que la polisemia del concepto establecida en la definición, se evidencia en las diferentes dimensiones de protagonistas (sujetos de las OSC) que intervienen en el espacio público boliviano. Desde la organización corporativa, los ámbitos de la vida social no estatal, hasta el ámbito del interés privado, las OSCs de Bolivia pueden entenderse en una multiplicidad de aspectos que van desde una tradición de organización corporativa hasta la espontaneidad de la asociación por intereses coyunturales. La riqueza del trabajo se evidencia en el registro de organizaciones como la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia o la Central Obrera Boliviana de una tradición sindical arraigada en varias décadas de vida, cuya contundencia se refleja en la frecuencia de registros noticiosos e interlocución mediática (36,8% del total de registros); pero también en actores como la Asociación de Propietarios de Automóviles “Indocumentados” que en muchas sociedades se podría pensar como organizaciones al margen de la ley, que en Bolivia adquieren un especial tratamiento por las características del contexto social y económico.

La capacidad de organización se ve reflejada en organizaciones como los “pasajeros varados en la terminal de buses” por los bloqueos, que se organizan y representan ante la autoridad estatal. “Las fronteras de la Sociedad Civil son cambiantes”, esa afirmación puede encontrar un sustento empírico en estudios como el presente, pues la espontaneidad y la capacidad de organización de la Sociedad Civil boliviana son absolutamente dinámicas.

Por otro lado, la Sociedad Civil boliviana posee una matriz de organización en función a la demanda. Del total de registros un 46,99% se encuentran debajo del indicador: “participación en acciones políticas no partidarias” y 52.41% de los registros tienen

temas relacionados a promoción -- cabildeo, marchas, memorandos, huelgas, bloqueos, protestas, peticiones, demostraciones, manifestaciones, grandes reuniones. Las demandas se encierran en temas de política nacional -- gobiernos nacionales, temas nacionales, parlamento, sucesos políticos, partidos políticos, Asamblea Constituyente y Autonomías (27,14% del total de registros) y se especifican en las demandas por nacionalización de los hidrocarburos y el llamado a la Asamblea Constituyente.

Según la matriz de indicadores CIVICUS, se obtuvieron los siguientes resultados por indicador, siendo los indicadores más recurrentes: “participación en acción política no partidaria” (52,41%); “Influencia de las OSCs en la política pública” (9,32%); “Acciones de la Sociedad Civil para promover la democracia” (5,32%); “Dialogo Sociedad Civil – Estado” (4,43%); “Acciones de la Sociedad Civil para erradicar la pobreza” (4,04%), bajo la consigna de nacionalización de los recursos de hidrocarburos y contexto socio – económico (3,61%).

Estos resultados nos permiten ver que la relación entre la Sociedad Civil, el tejido social y la institucionalidad política en la región está basada en función a lo estatal. La Sociedad Civil como concepto tiene sutiles particularidades de análisis para el caso boliviano. Al respecto, existen estudios que afirman que el tratamiento periodístico en el escenario de la Sociedad Civil boliviana es absolutamente “estadocéntrico”. “Entre las características tradicionales de la región cabe destacar el papel sobresaliente del Estado. Se ha señalado que en América Latina, a diferencia de otras regiones, el Estado ha creado a la sociedad. No sorprende pues, cierta “estadolatría” que toma al Estado por la solución a todos los problemas. Eso quiere decir, que el tratamiento periodístico prioriza como “noticiable” a los aspectos que vinculan a la sociedad en su relación con el Estado. Si a esa premisa agregamos el criterio que nuestro país encarna una sociedad de absolutas desigualdades, se puede decir que la relación Sociedad Civil respecto del Estado, se establece en función a la demanda y el conflicto. En función a

este criterio teórico podemos establecer una primera conclusión extraída desde la Base de Datos.

Finalmente, los medios reflejan la fragmentación social ya que el tratamiento noticioso es variado según la región donde se ubique el medio: Los medios orientales apoyan a los empresarios y presentan una intencionalidad negativa hacia los movimientos sociales del occidente que piden la nacionalización del gas y los medios del occidente tienen un tratamiento noticioso con intencionalidad positiva para los movimientos sociales y negativa hacia la demanda de autonomía de los empresarios orientales.

Resultados más relevantes de los Estudios de Caso:

Para conocer el impacto de la Sociedad Civil en políticas públicas nos planteamos la siguiente pregunta central: ¿Cuán activa y exitosa es la sociedad civil al influir en la política pública?, la misma que es respondida a través de tres estudios de caso:

- a) En Derechos Humanos
- b) En Políticas Públicas de Tierra y Territorio
- c) En Control Social Presupuestaria

a) Impacto de la Sociedad Civil en Derechos Humanos:

El reclamo por el derecho a la vida, se convirtió en una demanda generalizada sin precedentes en Bolivia, que tuvo la capacidad de convocar a diferentes sectores de la población nacional, muchas veces antagónicos, para respetar los derechos humanos pidiendo la renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, quien durante su gobierno a través de represión militar (Febrero y Octubre de 2003) cometió abusos con resultados trágicos como la pérdida de vidas inocentes. Distintas organizaciones de la Sociedad Civil como la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia, el Capítulo Boliviano de DDHH, así como las asociaciones de familias damnificadas por los acontecimientos de Febrero y Octubre de 2003 exigieron al Gobierno el resarcimiento de daños correspondiente, utilizando medidas de presión como las

huelgas de hambre, vigiliias, marchas, hasta lograr sus objetivos. Hubo también colaboración entre instituciones, donde se prestó asistencia humanitaria a los damnificados y donde se los apoyó a realizar las denuncias de los hechos y su respectivo seguimiento del proceso jurídico. Se conformó una Comisión Pro Justicia y Paz, la misma que prestó asistencia jurídica y humanitaria a las víctimas. Los logros más destacados de estas acciones de la Sociedad Civil se traducen en:

- La Indemnización a los familiares de los civiles fallecidos
- La Asistencia Humanitaria Integrada a familiares y víctimas
- La Atención médica gratuita a heridos
- La Sensibilización a la comunidad a través de campañas
- La Aprobación del Juicio de Responsabilidades contra el Sánchez de Lozada y su gabinete en el Senado

Sin embargo, las campañas de información y sensibilización llevadas a cabo por actores de la Sociedad Civil no han tenido mayor repercusión en la población en general. Por otro lado, si bien el juicio fue aprobado por el Senado, existen aún muchas trabas para su proceso. Finalmente, la colaboración entre OSCs en este ámbito ha sido visible principalmente en momentos de crisis y no es visible una alianza sólida permanente.

b) Impacto de la Sociedad Civil en Políticas Públicas de Tierra y Territorio: Estudio de Caso en la Zona de los Yuquices.

La problemática se encierra en los conflictos por tierra entre los campesinos indígenas sin tierra y empresarios terratenientes (madereros, ganaderos, agropecuarios). Los primeros organizados como el Movimiento Sin Tierra (MST) ingresaron pacíficamente al fundo de los "Yuquises" cuando constataron que se hallaba en estado de abandono. Estas tierras pertenecen a terratenientes que acusan a los campesinos sin tierra de usurpación y avasallamiento de tierras. Por tal motivo, se denota un conflicto que

emanan de dos causas: 1) la vertiente de los campesinos e indígenas y 2) la vertiente de los empresarios privados.

Por un lado, los campesinos e indígenas sin tierra:

- Solicitan la justa distribución de tierras fiscales en la zona
- Demandan la definición de las políticas agrarias sobre tierra
- Piden hacerse cargo del proceso de saneamiento imparcial y transparente de tierras
- Asesoran jurídicamente a campesinos e indígenas sin tierra en la legislación sobre la tierra (Ley INRA).

Por el otro lado, los terratenientes:

- Solicitan seguridad jurídica sobre las tierras de los productores
- Demandan el desalojo definitivo de los campesinos sin tierra de sus predios

Para poder lograr sus metas, el MST usa métodos informales: acciones de hecho tales como, bloqueos, marchas, tomas de tierra, toma de pozos petroleros y otras. En los últimos meses, ellos han demostrado que estas acciones resultan exitosas y por esa razón las ejecutan cuando consideran que se han agotado los métodos formales: Diálogo, votos resolutivos, acuerdos entre organizaciones campesinas e indígenas y el estado. En general, las acciones de hecho derivan en acuerdos firmados con el estado, sin embargo, el incumplimiento los obliga a recurrir nuevamente a los métodos denominados como informales.

En contraposición, los empresarios y cívicos del oriente utilizan métodos de incidencia, por medio de sus representantes en el Poder Ejecutivo, en el Legislativo y Judicial. En el gobierno de Carlos Mesa (Octubre 2003 a Junio 2004), la situación cambia y se ven limitados en conseguir leyes, decretos, sentencias y otras medidas que les favorezcan a sus intereses, lo que les ha llevado a tomar acciones de hecho, como la toma del Instituto Nacional de Reforma Agraria, toma de la Prefectura, toma de impuestos

internos, organización de comités de autodefensa de la tierra, marketing publicitario para desprestigiar a los sectores campesinos y al gobierno.

Ambos polos han logrado objetivos, sin embargo la resolución de los conflictos está aún lejana.

Logro de Objetivos del Movimiento Sin Tierra

- Financiamiento para iniciar el proceso de saneamiento el predio en conflicto
- El gobierno ofrece la dotación de tierras en tres lugares
- El Instituto Nacional de la Reforma Agraria ha certificado recientemente 20.664 hectáreas de tierras fiscales en un polígono colindante a los Yuquices (zona de conflicto por tierras estudiada).
- Se negocia con el Gobierno un programa de reasentamiento humano
- La opinión pública se ha sensibilizado con la problemática, pues se ha develado parcialmente información de la concentración de tierras y su injusta distribución.

Logro de objetivos de Empresarios y cívicos del oriente

- Desalojo de los Sin Tierra
- Juicio a los dirigentes del MST que dirigieron al grupo asentado en los Yuquices
- Tres miembros de Sin Tierra detenidos
- Amparo constitucional para proceder al desalojo por avasallamiento de la propiedad privada, acción a la que no quería llegar el gobierno por temor a que se produzcan enfrentamientos y muertes.

Sin embargo, pese a tales logros, se han generados actitudes de rechazo y confrontación entre grupos, lo que ha ocasionado violencia e intolerancia y aún es necesario buscar mecanismos de diálogo intercultural que privilegie el respeto al otro.

Finalmente se percibe que la crisis de institucionalidad pública ha obligado la intermediación de la Iglesia Católica.

c) Impacto de la Sociedad Civil en Presupuestos Nacionales:

El año 2001 a raíz del jubileo 2000 – 2001 y del Dialogo Nacional una iniciativa de varias organizaciones de la Sociedad Civil ha promovido la creación de Mecanismos de Control Social en Presupuestos (MCS) que funcionan al nivel nacional y departamental. En un inicio, treinta y ocho OSCs, entre ellas Confederaciones Campesinas, Centrales Obreras y Juntas Vecinales firmaron inicialmente su participación en el Control Social Presupuestario. Sin embargo, con los años la participación se limitó únicamente a ONGs. El estudio muestra las razones por las cuales las OSC no están activas en el Control Social Presupuestario, entre ellas se observan los siguientes puntos:

- Falta de posibilidades de sustento financiero para continuar con las actividades del MCS
- El Control Social en Presupuestos es aún ajeno a las actividades regulares de la mayoría de las OSCs
- Las Organizaciones de la Sociedad Civil no están capacitadas para realizar el Control Social Presupuestario
- El Control Social es realizado en las calles, ya que no existe confianza en las instituciones que emanan de la cúpula y no toman en cuenta a la base.
- La colectividad no se ha apropiado de los mecanismos a tal grado que al parecer el Mecanismo de Control Social es desconocido.

Tomando en cuenta estos aspectos, se puede concluir que existe poca influencia de las OSC en el seguimiento a la ejecución presupuestaria. El Control Social es realizado en las calles, ya que no existe la confianza en las instituciones que emanan de la cúpula y no toman en cuenta a la base. Los Mecanismos establecidos por el estado no son efectivos. Sin embargo, con la implementación de los Mecanismos de Control Social se

ha creado un proceso de participación social, de diálogo y apropiación sobre el tema presupuestos en OSC.

Conclusiones

Hasta el momento, los resultados encontrados en el estudio nos permiten ver que por un lado, la Sociedad Civil en Bolivia es heterogénea y polarizada y que se percibe un grado de enfrentamiento entre sectores antagónicos debido a sus diferenciados intereses y fines tanto económicos como políticos; sin embargo con una alta capacidad de organización espontánea en torno a demandas comunes. Esta Sociedad Civil se relaciona con un Estado débil institucionalmente y con un sistema de justicia deficiente. Las OSCs están en condiciones de exigir que las normas que provienen del Estado se cumplan, en base a los derechos que el orden estatal les reconoce, pero el Estado no está en condiciones de responder a tales demandas. En esta relación, la “demanda” juega un rol importante como base de cabildeo y acción por parte de la Sociedad Civil para tal cometido. Las acciones políticas no partidarias juegan un rol importante en esta demanda, donde las movilizaciones, marchas, bloqueos, huelgas de hambre son los mecanismos con los que cuenta la Sociedad Civil para poder lograr sus metas y objetivos, que por su carácter logran cambios a nivel jurídico, pero no logra cambios estructurales.

2. b) Presentación del Índice y su aplicación en América Latina – Guatemala

Antecedentes

El nombre de Guatemala tiene se deriva en el idioma Náhuatl de raíces Aztecas y significa “región de árboles”. Su población rodea los 13 millones de habitantes, dentro de los cuales existe una gran diversidad de culturas, mestizajes, idiomas y costumbres. La mayoría es de origen indígena. Guatemala nace como república en 1821, cuando se formaliza un proceso de exclusión racial basado en el feudalismo, más adelante convertido en el latifundismo, y del cual aún persisten características y desigualdades agudas. El siglo XX presenta un panorama político inestable, desde sistemas oligárquicos conservadores y militares, por la revolución democrático-popular de 1944, el fin de la democracia en el 1954 apoyado por los Estados Unidos, seguidos por décadas de regímenes militares. Éstos dieron cabida al surgimiento de grupos guerrilleros, y un conflicto armado, sangriento y de terror para las poblaciones rurales, hasta 1985 cuando se inician las negociaciones del proceso de paz, se elige democráticamente un gobierno civil, y se encamina a la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, entre el ejército y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca.

Esta presentación procura explicar los principales cambios realizados a la metodología propuesta por CIVICUS para viabilizar su implementación en este contexto en que surge y funciona la sociedad civil organizada, además de presentar los hallazgos más interesantes en las cuatro dimensiones.

Cambios en metodología

Cada parte de la metodología exige ajustes para los contextos nacionales, y el Índice en Guatemala no ha sido ninguna excepción, así como cambios relativos al planteamiento de conceptos y la traducción de algunas de las herramientas a otros de los 23 idiomas hablados en el país.

Además de estos cambios menores, se requirieron ajustes mayores en las siguientes áreas:

- El estudio del sector empresarial
- La composición de algunas de las subdimensiones

Estudio de la empresa privada

El planteamiento inicial de CIVICUS pretendía estudiar las diez empresas privadas más grandes del país, medidas por ventas anuales. La identificación de éstas bajo este criterio fue imposible, dada la privacidad de los datos al respecto. La elección de las empresas a estudiar se basó entonces en un estudio realizado por las revistas Summa y América Economía publicado en el periódico guatemalteco de mayor circulación, respecto a las empresas guatemaltecas más prestigiosas, complementada con las transnacionales más grandes del mundo con presencia en Guatemala, siendo un total de 24. CIVICUS planteaba solicitar a cada empresa su memoria de labores anual, y analizarla en términos de la inclusión de estados financieros y acciones de responsabilidad social. Previo conocimiento de las costumbres de las empresas de no publicar información acerca de sus actividades nos indicó la inviabilidad de la metodología en Guatemala. Sin embargo, se decidió seguir la metodología propuesta como un primer acercamiento a las empresas y verificación de sus niveles de transparencia. Este primer paso comprobó dicha hipótesis, logrando, de las 24 empresas, solamente cinco memorias. De estas cinco, tres eran memorias internacionales, de empresas no-guatemaltecas, y dos empresas guatemaltecas del sector financiero, obligadas por ley a rendir cuentas al público interesado. Aunque esta situación nos indica una falta de transparencia, no excluye la posibilidad de que exista responsabilidad social en otras áreas, acciones que se tenían que descubrir de otra fuente. Se diseñó entonces un cuestionario para las empresas incluyendo preguntas acerca de acciones de filantropía y responsabilidad social, además de cuáles han sido sus respuestas en caso de experimentar presión por parte de la sociedad civil,

queriendo con esto equilibrar el análisis de la sociedad civil con opiniones desde el sector empresarial.

Nuevos indicadores

Desde la revisión bibliográfica, se evidenciaron situaciones muy influyentes en el país que no cabían dentro de ningún indicador existente. Estos hallazgos nos llevaron a la construcción de dos nuevos indicadores: en la dimensión de contexto, subdimensión de contexto sociocultural, se agregó un indicador referente a la **cultura de miedo** y en la dimensión de valores, subdimensión de tolerancia, se agregó un indicador de **conformismo**, los cuales explicaremos más adelante.

Aparte de éstos, durante la reunión de puntuación del Grupo de Asesoramiento Nacional (GAN) se tuvo que dividir dos indicadores. Al primero, referente a la libertad de prensa, se le agregó un siguiente y complementario, que separó de éste la libertad del ejercicio periodístico, identificándolo como otro factor influyente en el acceso del ciudadano a información. El otro indicador abarcaba las acciones de la sociedad civil para promover la transparencia de gobierno y sector empresarial. Los miembros del GAN consideraban que debido a la disparidad de acciones respecto a los dos sectores, no se podían calificar conjuntamente.

Hallazgos destacados

Contexto (Ambiente)

Contexto político

Los derechos de los ciudadanos en general son garantizados por las leyes vigentes. Sin embargo, las instituciones estatales encargadas de hacer cumplir las leyes son débiles e ineficientes, lo cual restringe el goce de estos derechos. Como claro ejemplo, el deber básico del Estado de garantizar la vida se contrasta con los altos índices de muertes por violencia o por enfermedades prevenibles. Esta debilidad del Estado da cabida a, y es perpetuada por, el abuso de autoridad, la impunidad y la existencia de poderes paralelos. Esta situación, denominada por el Procurador de los Derechos

Humanos como *anomia institucional*, deviene en *anomia social*, la cual se manifiesta a través de desobediencia y violencia, exacerbadas por la discriminación y la exclusión.

Descentralización

La descentralización es posiblemente el tema más favorable de los indicadores del contexto. En 1944 se crea la autonomía municipal. Sin embargo, no es sino hasta 1985 que la asamblea encargada de redactar la Constitución Política y aprobarla, que incluye el Artículo 257 que especifica la asignación presupuestaria del 8 por ciento de los ingresos ordinarios del Estado, ampliado a un 10 por ciento en el 1993, proporcional a su población, y al cual se agregó una parte de la recaudación de IVA. El decreto que apoya el proceso de descentralización en general promueve y amplía la participación ciudadana en espacios de toma de decisión y fiscalización pública, a través de los Consejos Departamentales, Municipales y Comunitarios de Desarrollo, legalmente constituidos y compuestos por representantes de las comunidades, autoridades municipales y el gobernador departamental.

Contexto socioeconómico

Para el 2002 se registra que un 57 por ciento de la población vive en pobreza, y un 21.5 por ciento en extrema pobreza, un aumento de casi el 50 por ciento en relación al 2000. El crecimiento poblacional es de casi 5 por ciento al año. Este contexto por un lado anima a los ciudadanos a unirse en la búsqueda de soluciones a sus necesidades inmediatas. Por el otro lado su necesidad de garantizar la supervivencia le limita el tiempo y los recursos que le facilitarían una participación mayor.

Contexto sociocultural

“Lo que se buscó durante todos los años de la guerra fue desarticular las redes sociales, romper los vínculos entre la gente” (Marco Antonio Garavito). Los resultados de la encuesta ciudadana confirman que existe una desconfianza aguda resultante de este mecanismo, el 77 por ciento de los respondientes diciendo que no confían en la mayoría

de las personas, y el 92 por ciento es cuidadoso relacionándose con las demás personas.

En el tema de la tolerancia, más del 80 por ciento de los ciudadanos encuestados manifestaron no tener ningún problema de convivir con negros, chinos, ni inmigrantes, pero al referirse a personas con SIDA u homosexuales, el 35 y 45 por ciento respectivamente mencionaron espontáneamente a estos grupos como vecinos que no les gustaría tener.

Respecto al nuevo indicador de la cultura de miedo, la Comisión para el Esclarecimiento Histórico destaca que los hechos de violencia, la inseguridad y el terror vividos durante el conflicto armado marcaron y transformaron las formas de relacionamiento y convivencia social en Guatemala. La violencia en Guatemala funciona como medio para resolver los conflictos y el miedo como forma de evitarlos, promoviendo el silencio y la inacción de los ciudadanos ante situaciones de injusticia.

Relaciones entre la sociedad civil y los otros sectores

La autonomía de la sociedad civil se ve amenazada por el control que ejerce el Estado, según el 65 por ciento de los encuestados de OSC, frecuentemente o siempre. Más del 80 por ciento describe el diálogo entre el Estado y la sociedad civil como inexistente o limitado, y ningún representante de OSC pudo afirmar recibir fondos del gobierno. El sector empresarial es visto como hostil o indiferente a la sociedad civil por casi el 85 por ciento de los encuestados, y su esfuerzo por tomar en cuenta el impacto de sus actividades no es tomado como una responsabilidad social, sino una buena acción opcional.

Estructura

Participación ciudadana

El 62 por ciento de los ciudadanos preguntados habían realizado una acción política no-partidaria al menos una vez. Es interesante notar que estas acciones no cubrían la totalidad de las opciones planteadas en la metodología, sino que básicamente

consistían en haber participado en una protesta o manifestación, y/o haber firmado una petición. Estos resultados confirman que las personas actúan políticamente en aras de satisfacer necesidades sentidas comunes, usando los métodos a su alcance. El hecho que las personas no escriban a los periódicos, por ejemplo, tiene relación directa con el alto grado de analfabetismo y la inaccesibilidad de los medios en áreas más remotas del país.

El 80 por ciento de las personas encuestadas manifestó realizar donaciones caritativas. Las principales causas favorecidas eran la Iglesia, pobres, comités locales y escuelas. Tres de las cuatro causas muestran solidaridad con necesidades sociales, vista la incapacidad del Estado de proveer de los servicios requeridos por los distintos grupos.

Representatividad

En términos de representación en las organizaciones de sociedad civil de los grupos sociales históricamente marginados, unos grupos han conseguido algún avance en su alcance a liderazgo como es el caso de las mujeres, grupos indígenas y población rural, los cuales fueron identificados por los encuestados como parcialmente subrepresentados. Se identificó a otros grupos, como jóvenes, personas de tercera edad y pobres como gravemente subrepresentados o ausentes del liderazgo de las OSC, según los encuestados. Esto nos demuestra que existen avances en temáticas que se encuentran en debate en la agenda pública incorporada en los Acuerdos de Paz y apoyadas por la comunidad internacional. Sin embargo, los grupos ausentes de esta agenda no cuentan con espacios de participación desde los cuales podrían incidir en temas de su interés.

Valores

El Índice muestra que la sociedad civil guatemalteca no sigue necesariamente lineamientos internacionales en la dimensión de valores. Todos los diferentes instrumentos de la investigación demostraron deficiencias de la sociedad civil guatemalteca en las áreas de transparencia, corrupción y tolerancia.

Transparencia y corrupción dentro de la sociedad civil

Aunque más de la mitad de las organizaciones de la sociedad civil dicen rendir cuentas al público interesado, varias de éstas han mostrado resistencia a la fiscalización por parte del Estado. Más de la mitad de los mismos integrantes de OSC preguntados afirmaban que se dan casos de corrupción dentro de la sociedad civil frecuente o muy frecuentemente. Es interesante destacar que hubo cierta resistencia de parte de algunos miembros del GAN en aceptar la existencia de la corrupción a lo interno de las OSC, sosteniendo que si hay faltas, se dan por desconocimiento de los mecanismos que aseguren el buen manejo de fondos.

Discriminación en la sociedad civil

Casi el mismo porcentaje de respondientes afirman que el racismo, la discriminación y la intolerancia son expresiones aceptadas en, o dominan, la sociedad civil (45 por ciento) que aquéllos que los caracterizaban como expresiones aisladas y/o altamente denunciadas (44 por ciento). Al mismo tiempo se conocen casos de pronunciamientos explícitamente discriminatorios por parte de ciertos grupos de la sociedad civil hacia otros, como, por ejemplo, de indígenas hacia homosexuales, lo cual podría indicar que la tolerancia en sí no es un valor practicado más allá de los temas más populares de la agenda pública.

Conformismo

En el nuevo indicador de conformismo se pregunta cuán conformista es la sociedad civil ante situaciones negativas que condicionan el funcionamiento de la misma y cuán negligentes son para cambiarlas. En respuesta, encontramos que un 55 por ciento de los respondientes indicó que actos de la violencia realizados por la sociedad civil no son denunciados por otros actores de la sociedad civil. Asimismo un 67 por ciento dice que los casos de sexismo no son denunciados.

Promoción de transparencia del sector empresarial

En el indicador de las acciones de la sociedad civil para promover la transparencia del sector empresarial, se planteó al GAN hallazgos de la ausencia de trabajo en el tema. Se generó discusión por el hecho de que varios miembros no veían que el sector empresarial tuviera obligación de transparentar sus acciones y cuentas, aunque existe consenso internacionalmente que tal transparencia es importante. Esto podría indicar una falta de deseo de aprender de experiencias internacionales que podrían aportar al trabajo de la sociedad civil guatemalteca.

Impacto

La sociedad civil ha hecho esfuerzos por dialogar y negociar ante el Estado propuestas que le permitan incidir en la agenda pública y los Acuerdos de Paz. El diálogo de la sociedad civil con el Estado históricamente ha sido restringido, por lo cual el trabajo de las OSC se ha enfocado en habilitar canales de interlocución que faciliten el cumplimiento de sus demandas. Los canales que se han logrado abrir no siempre han constituido un mecanismo útil para alcanzar los resultados esperados, pues en pocas ocasiones y después de acudir a la protesta pública, los resultados que se han obtenido son parciales.

Derechos humanos y vivienda

Con relación a la política de vivienda, las entrevistas realizadas a personas involucradas directamente en la temática, indican que el grado de actividad es alto, pero muy sectorizado, y los resultados son pocos. En el tema de racismo según opinión del Defensor de los Pueblos Indígenas, aún no se observan cambios sustanciales, ni en términos de mecanismos ni tampoco resultados.

Presupuesto

Metas planteadas por la sociedad civil en el tema de presupuesto básicamente se refieren a exigir cumplimiento de los compromisos ya acordados por el Estado. Estas metas se basan en cubrir los techos mínimos enmarcados en los Acuerdos de Paz para

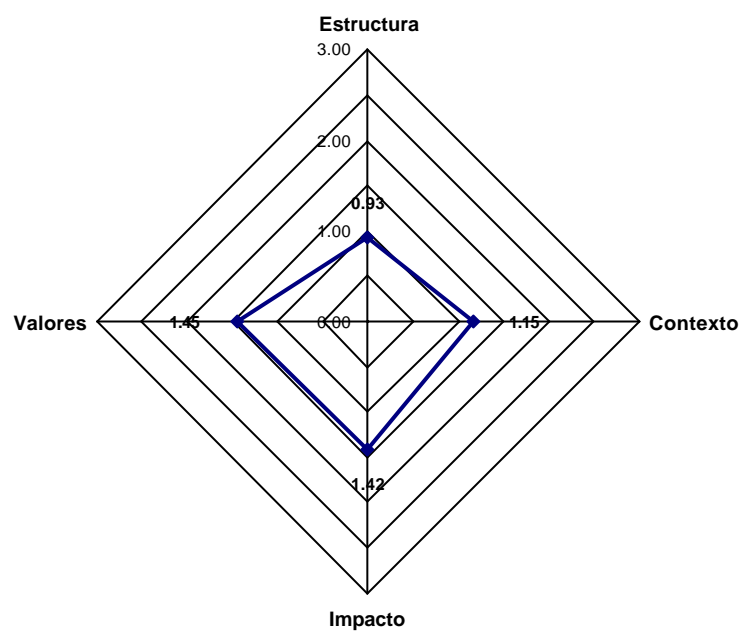
el gasto social, lograr la transparencia del Estado y mejorar la calidad de la ejecución presupuestaria.

Dentro de la búsqueda de cambios en el gasto social, se pueden mencionar avances en la apertura de espacios de diálogo con el Estado, para agilizar la incidencia de la sociedad civil. Sin embargo estos logros representan solamente la creación de un medio para alcanzar el objetivo de la redistribución del presupuesto. En términos de lograr de estos espacios los cambios deseados, los avances han sido muy limitados.

Las acciones de la sociedad civil para influir en el presupuesto, hasta el momento se han enfocado a las fases de formulación y aprobación presupuestaria, dejando a un lado las de ejecución y evaluación. Por lo tanto, aunque haya cambios presupuestarios, como en el tema de la vivienda, no hay pruebas de que amplíen el impacto.

Una de las dificultades para la incidencia de la sociedad civil en el presupuesto es que, aunque la ley asegura el acceso a la información pública, ésta no es dada de una forma que facilite su interpretación, dependiendo además de respaldos institucionales, la discreción de los funcionarios públicos y a veces largos períodos de espera.

Diamante de la Sociedad Civil en Guatemala



Prioridades para el Taller Nacional

- Discutir indicadores polémicos
- Evaluar el diamante y el estado de la sociedad civil
- Planificar acciones para fortalecer la sociedad civil en conjunto

2. c) Presentación del Índice y su aplicación en América Latina - Uruguay

Introducción

La implementación del Índice CIVICUS de la y Sociedad Civil en Uruguay está a cargo del Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD cuenta con el apoyo de CIVICUS y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Uruguay. El proyecto se puso en marcha en marzo de 2004 y finalizará en setiembre 2005. A la fecha se han cumplido todas las etapas de investigación, de discusión y presentación pública de los resultados y se está trabajando en la elaboración del informe país final.

Aspectos metodológicos

El proyecto se llevó delante de acuerdo a la metodología y cronograma elaborado por CIVICUS. Se realizaron mínimos ajustes a los instrumentos de investigación para adecuarlos a la realidad de Uruguay, pero se cumplieron todas las etapas y se ejecutaron todas las investigaciones propuestas.

Las actividades de investigación del ISC fueron las siguientes:

- Monitoreo de medios de comunicación
- Consulta a interesados directos
- Investigación muestral en las comunidades
- Informe sobre Responsabilidad Social Empresarial (RSE)
- Informe sobre influencia en las políticas públicas
- Informe acerca de documentos y datos no publicados
- Análisis de fuentes de información internacional

Consulta a interesados directos (ID)

Para la consulta a interesados directos o socios de la sociedad civil, atendiendo a los lineamientos sugeridos por el Grupo de Asesoramiento Nacional (GAN)⁴, se realizó una división del país en dos regiones (Montevideo e interior) y una posterior subdivisión de

⁴ El GAN es un grupo conformado por 12 representantes de distintas organizaciones de la sociedad, del Estado, empresas, academia, fundaciones donantes y organismos internacionales.

cada una de ellas. Estos criterios arrojaron un total de siete regiones donde fue aplicada la consulta.

En Montevideo las tres zonas elegidas son: Montevideo sur–este; central y periférica. La selección de las zonas de Montevideo se realizó tomando en cuenta al Mapa de Exclusión e Inclusión de la Intendencia Municipal de Montevideo⁵. 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 sur–este reúne los mejores indicadores sociales, económicos y ambientales.⁶ En el interior las zonas son: costera; central; litoral oeste y litoral nor–noreste. Para este caso, las cuatro zonas o subregiones que responden a las establecidas por el Índice de Desarrollo Humano del Uruguay 1999⁷.

A partir de esta regionalización y tal como lo propone la metodología internacional, se seleccionaron para cada región 12 representantes de la sociedad civil (según una clasificación en 21 categorías no excluyentes) y 4 representantes de otros sectores, como organismos gubernamentales nacionales y locales, empresas, academia o medios de comunicación. Entre los representantes de la sociedad civil se buscó incluir diferentes tipos de organizaciones de la sociedad civil, con trabajo a diferente nivel (departamental, nacional, etc.)

La metodología de la consulta a ID incluyó dos etapas. Se enviaron en primer lugar un total de 190 cuestionarios a organizaciones, y otros sectores relacionados con la sociedad civil, de los cuales se obtuvieron 74 respuestas. Esta actividad se realizó entre el 10 de diciembre de 2004 y al 10 de abril de 2005.

⁵ Observatorio Montevideo de Inclusión Social, www.montevideo.gub.uy

⁶ Datos tomados del Observatorio Montevideo de Inclusión Social, *ibídem*.

⁷ Kaztman, Ruben (coord.); “Índice de Desarrollo Humano en Uruguay, 1999”; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Montevideo; 1999.

El formulario de la encuesta está dividido en seis secciones: la primera dirigida exclusivamente a los integrantes de las OSC; de la segunda a la quinta sección se indaga sobre la estructura de la sociedad civil, el entorno externo en el que se desenvuelve la sociedad civil, los valores de la sociedad civil y el impacto de la sociedad civil. Por último, la sexta sección recaba el perfil del entrevistado.

En segundo lugar, se realizaron cuatro consultas presenciales con el fin de ahondar en las informaciones vertidas pero también sobre otros aspectos como la definición de sociedad civil, la metodología del ISC y las distintas dimensiones que componen el estudio. Los distintos 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.

Consulta muestral comunitaria

Según la definición de CIVICUS una *“comunidad es aquella localidad que comparte aproximadamente el mismo perfil sociodemográfico”*. En este caso, luego de examinar una amplia lista de comunidades y atendiendo a los criterios sugeridos en la metodología, fueron seleccionadas:

- Dos comunidades en Montevideo: una de la zona sur-este y otra de la zona periférica de la ciudad. Cada una de ellas incluye tres barrios: Sur, Palermo y Parque Rodó para la comunidad sur-este, y Colón Sur, Colón Centro y Conciliación para la periférica.
- Tres comunidades en el interior: Quebracho (departamento de Paysandú), Juan Lacaze (departamento de Colonia) y Rivera capital.

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

confianza⁸. 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 1º de enero de 2005.

Monitoreo de medios

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. Se confeccionó una muestra representativa de medios, de alcance nacional, con equilibrio entre posiciones políticas de izquierda y de derecha, en el tipo de aproximación a las noticias, y se priorizaron los medios de mayor tiraje o audiencia.

Como resultado se obtuvo un grupo de seis medios de comunicación, que comprende la prensa escrita, radio y televisión abierta⁹. Los diarios y semanarios se monitorearon en su totalidad, incluyendo sus suplementos, mientras que para la radio y la televisión se eligieron programas noticiosos.

El ejercicio de monitoreo siguió rigurosamente las diferentes etapas establecidas por CIVICUS para esta investigación. Además, 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.

⁸ El margen de error señalado corresponde al total de las comunidades, vale acotar que cada una presenta un margen 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.

⁹ Los medios seleccionados son: diario El País; diario La República; semanario Búsqueda; semanario Brecha; radio AM El Espectador y Canal 12 (televisión abierta).

Durante los dos meses de duración del monitoreo se recogieron y analizaron 456 noticias relacionadas con la sociedad civil. Este análisis proporciona información cualitativa y cuantitativa relacionada con indicadores específicos, de las cuatro dimensiones del ISC, especialmente en lo que se refiere a Valores e Impacto.

Estudios exploratorios

Se realizaron tres estudios exploratorios sobre Responsabilidad Social Empresarial (RSE); la influencia de la sociedad civil en el diseño e implementación de políticas públicas y un análisis bibliográfico de fuentes inéditas.

1) El impacto de la sociedad civil uruguaya en el campo de las políticas públicas.

El informe evalúa el impacto que diferentes organizaciones de la sociedad civil (OSC) han tenido en la arena de las políticas públicas, que son entendidas como las líneas de acción diseñadas, decididas y efectivamente implementadas por la autoridad pública en el ámbito de su competencia.¹⁰

Para esta evaluación se eligieron tres estudios de caso en tres temas puntuales de políticas públicas: a) reorientación del gasto público, b) salud sexual y reproductiva, y c) Derechos Humanos en las cárceles.

2) Estudio sobre Responsabilidad Social Empresarial (RSE)

En este estudio se pretende mostrar el alcance de la RSE en Uruguay. Para ello fueron marcadas las divergencias que los actores identificados poseen sobre el concepto de RSE. Además son presentadas las diferentes percepciones que los mismos poseen sobre el alcance de la RSE en el Uruguay. Para observar de manera más precisa el alcance de la RSE en Uruguay, el informe subdivide los actores en tres grandes bloques: 1) actores empresariales; 2) organizaciones de la sociedad civil; 3) opinión pública en general.

3) Recopilación de información inédita sobre las OSC uruguayas.

¹⁰ Cf. Mancebo, María Ester; *La “larga marcha” de una reforma “exitosa*, en Mancebo, M. Ester – Narbono, Pedro – Ramos Conrado (Comps.); Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985 – 2000); EBO – ICP; 2002.

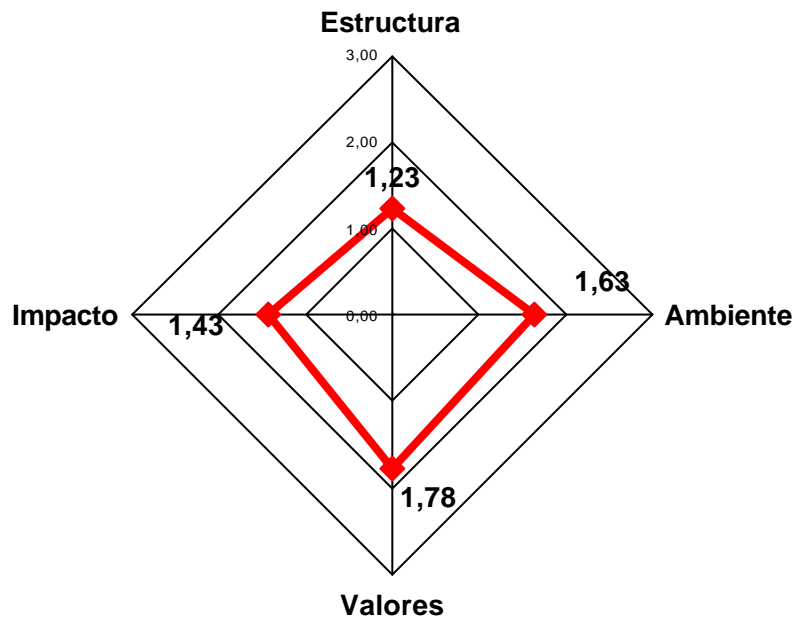
Este estudio exploratorio tiene como objetivo identificar documentos inéditos y otros datos (informes, estudios, encuestas, estadísticas, etc.) no publicados sobre la sociedad civil uruguaya, que puedan brindar información relevante a los indicadores y dimensiones del ISC. La búsqueda de información incluyó fuentes en Internet como portales y páginas Web, registros nacionales de organizaciones sin fines de lucro del Ministerio de Educación, leyes aprobadas o en proceso de discusión, así como materiales producidos por organizaciones como la Asociación Nacional de ONG orientadas al Desarrollo y la Fundación Ebert en Uruguay (FESUR). Para complementar la información bibliográfica se realizaron consultas personales a miembros de OSC, fundaciones internacionales, y del gobierno departamental de Montevideo.

El diamante de la sociedad civil de Uruguay

Con la información recabada en las investigaciones mencionadas el Grupo de Asesoramiento Nacional (GAN) puntuó los 72 indicadores que conforman el ISC, a partir de lo cual se genera la representación gráfica de las cuatro dimensiones o el diamante de la sociedad civil. El GAN es un grupo compuesto por 12 personas, representantes de organizaciones de la sociedad civil, las empresas, la academia, el Estado, organismos internacionales y agencias de cooperación, que acompaña y monitorea todas las etapas del proyecto y que tienen como misión principal la puntuación de los indicadores.

La representación gráfica de la puntuación alcanzada por cada dimensión es la siguiente:

Diamante de la sociedad civil Uruguay



Este diamante muestra una **sociedad civil fuerte en valores, que se desarrolla en un ambiente externo medianamente propicio, pero con un bajo impacto de sus acciones y débil en su estructura.**

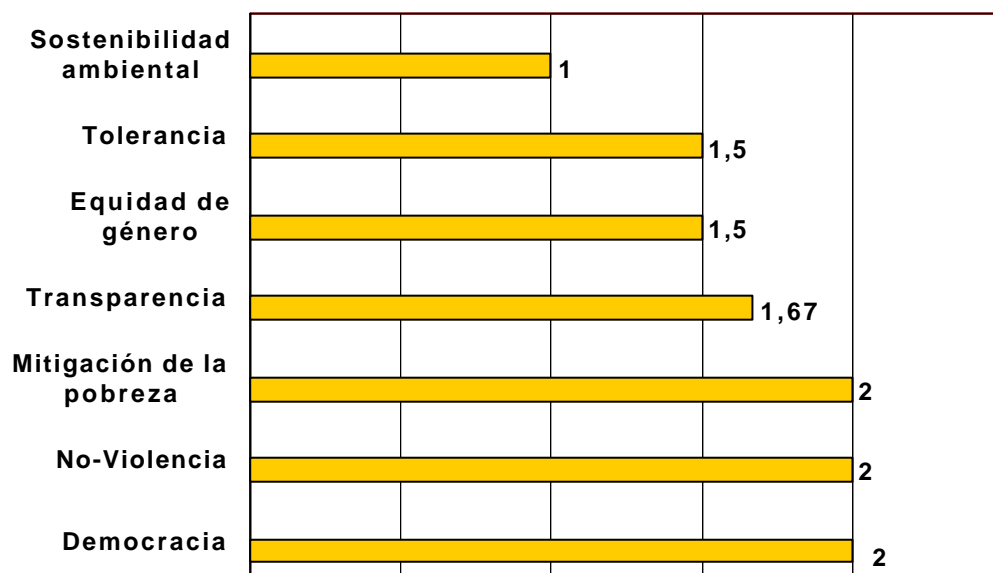
A partir del análisis de estos resultados, la meta del proyecto es encontrar las fortalezas y debilidades de las diversas subdimensiones y generar acciones tendientes a fortalecer la sociedad civil y asegurar su sustentabilidad, y contribuir con un cambio positivo.

Fortaleza en valores

La dimensión VALORES mediante las 7 subdimensiones (y los 14 indicadores) que la componen, analiza los principios y los valores a los que se adhiere, practica y promueve la sociedad civil. Busca responder preguntas tales como: ¿En qué medida practican las OSC la democracia interna?; ¿cuánto hace la sociedad civil para promover activamente democracia en la sociedad?; el grado en que la sociedad civil practica y promueve procedimientos y comportamientos transparentes, de tolerancia, de no-

violencia, de equidad de género, de erradicación de la pobreza y de sostenibilidad medioambiental.

Esta dimensión obtuvo la puntuación más alta entre las cuatro dimensiones del ISC en Uruguay. En la sociedad civil uruguaya, los valores democráticos, la no-violencia y los de mitigación o erradicación de la pobreza tienen una fuerte presencia. La tolerancia, la equidad de género y la transparencia tienen también presencia, aunque con puntuaciones medias. Si bien estos valores tienen presencia, las acciones de promoción de éstos son escasas o de poca visibilidad pública.



Gráfica 1. Puntuaciones de las subdimensiones de VALORES

El tema de la erradicación de la pobreza reviste importancia, se detecta que hay un número importante de actividades de la sociedad civil en esta área, sin embargo estas actividades carecen de visibilidad pública. El 59.5% de los interesados directos consultados no recuerda ninguno o sólo recuerda un par de ejemplos de programas dedicados a erradicar la pobreza en el último año. El tema que menos atención recibe es el de la sostenibilidad ambiental donde se detectan muy pocas actividades, su

visibilidad es baja y el tema no recibe demasiada atención por la sociedad civil en su conjunto.

La transparencia tiene una alta conceptualización como valor en la sociedad civil, los casos de comportamientos corruptos no son frecuentes. Pero por otro lado, se encontró que sólo una pequeña minoría de las OSC (entre un 30 y un 50 por ciento de ellas) rinde cuentas públicamente de sus balances, y cuando realizan esta rendición, se hace sólo a los socios y no en forma masiva.

Un ambiente medianamente propicio

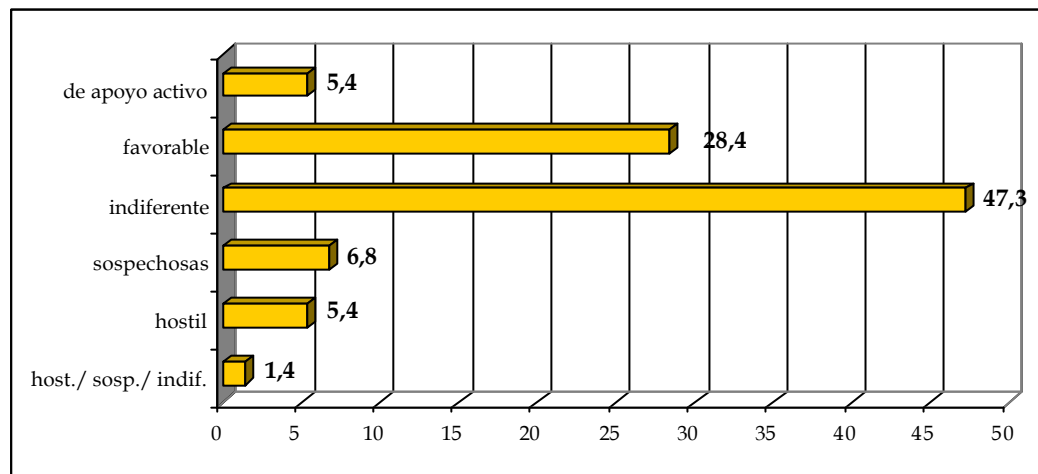
La dimensión AMBIENTE a través de sus 7 subdimensiones (y 23 indicadores), permite evaluar el estado de la sociedad civil y diseñar iniciativas potenciales de fortalecimiento, ya que quizás se develen alguna de las causas fundamentales de los problemas. La dimensión explora cuáles son las características básicas del sistema político y su repercusión en las OSC; ¿En qué medida las condiciones socioeconómicas en el país representan una barrera al funcionamiento eficaz de la sociedad civil?; ¿cuál es la naturaleza y calidad de las relaciones entre la sociedad civil, el Estado y el mercado?

El ambiente externo de la sociedad civil en Uruguay, que obtuvo la segunda puntuación más alta, es bueno en lo que se refiere al contexto político, los derechos y las libertades básicas, el contexto sociocultural y el ambiente legal. En el contexto sociocultural, cuyos indicadores son: confianza, tolerancia y dignidad u honestidad pública, se destaca este último indicador con la máxima puntuación. La puntuación media de un índice de honestidad pública (donde 1 es honestidad pública baja y 3 alta honestidad pública) es de 2,73 de acuerdo a los datos de la encuesta muestral comunitaria.

En lo que se refiere al ambiente legal se destaca con alto puntaje el indicador leyes tributarias favorables a las OSC, ya que se consideró que el sistema fiscal da un tratamiento favorable a las OSC y las exoneraciones tributarias están disponibles para un rango amplio de impuestos y de actividades.

El ambiente socioeconómico, seriamente debilitado con la crisis del 2002, sería una restricción para el accionar de la sociedad civil. Otra dificultad que surge del análisis, es el relacionamiento con el sector privado. Casi un 47 por ciento de los interesados directos consultados piensa que el sector privado es indiferente hacia la sociedad civil (Gráfica 2).

Gráfica 2. Basado en su experiencia, ¿cómo describiría las actitudes del sector privado hacia la sociedad civil en general?



Fuente: Consulta interesados directos

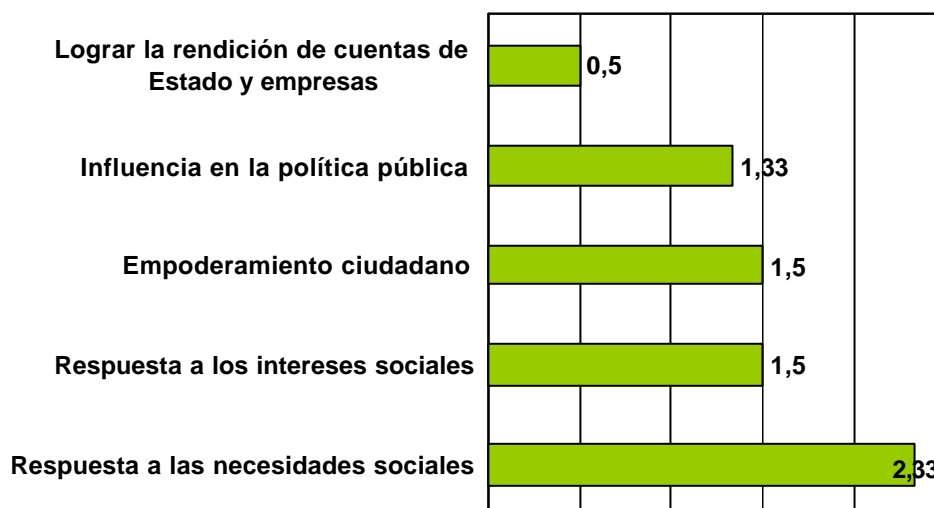
Paralelamente, se evaluó que si bien las grandes empresas prestan atención a la responsabilidad social empresarial, con frecuencia no prestan atención a los efectos sociales y ambientales de sus operaciones. Otro ejemplo de este bajo relacionamiento de la sociedad civil con el sector privado, se comprueba al observar que sólo un 10% de las organizaciones recibe alguna parte de su presupuesto del empresariado nacional y es además representa la fuente de financiamiento de menor cuantía.

Acciones de bajo impacto

Esta dimensión, a través de sus 5 subdimensiones (y 16 indicadores), explora cuán activa y con cuánto éxito la sociedad civil ha estado cumpliendo distintas funciones. Para el análisis de esta dimensión se adopta una noción amplia del impacto, ya que el mismo se refiere no solo al resultado final (es decir cuánta influencia la sociedad civil ha tenido en un área particular), sino también al proceso (es decir cuán activa ha estado involucrada la sociedad civil en esa área).

Esta dimensión es la segunda con menor puntuación. Según el análisis de las subdimensiones que la componen, se vislumbra una sociedad civil muy fuerte en su respuesta a las necesidades sociales, con muy buenos niveles de IMPACTO en la prestación directa de servicios, en actividades de cabildeo y en mayor efectividad que el Estado para responder a las necesidades sociales urgentes.

Gráfica 3. Puntuación de las subdimensiones de valores



Por otro lado y de modo bastante relacionado con las dificultades que se presenta en la dimensión ambiente, el logro de la rendición de cuentas tanto del Estado como de las empresas privadas, representa la mayor debilidad. Otra de las debilidades de la sociedad civil en esta área es la baja influencia en las políticas públicas. Sobre este

punto, existe una más alta valoración del impacto de las acciones sobre derechos humanos, pero muy bajo impacto en las políticas públicas y en los presupuestos nacionales. Los resultados de estas subdimensiones hablan de una escasa incidencia política de las organizaciones de la sociedad civil

Un aspecto que surge de la lectura conjunta de las subdimensiones con menores puntuaciones, es la escasa incidencia política de las organizaciones de la sociedad civil. El impacto en las políticas públicas es de las subdimensiones con menor puntuación, y esto sumado a la baja puntuación de la rendición de cuentas estatal permiten realizar esta afirmación.

Un estructura muy débil

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. A través de sus 6 subdimensiones (y 25 indicadores individuales) se busca responder, entre otras, a las siguientes interrogantes: ¿Cuán generalizada y significativa es la participación de la gente en la sociedad civil?; ¿Tienen todos los grupos participación equitativa en la sociedad civil?; ¿Qué clase de infraestructura existe para las OSC?; ¿En qué medida tienen las organizaciones de la sociedad civil recursos suficientes para poder cumplir con sus metas?

Es la dimensión con menor puntuación cuyas debilidades se centran en la participación ciudadana (en cuanto a su amplitud y profundidad). Se encuentra una muy baja participación en acciones de la comunidad y una baja participación en organizaciones. Algunos datos ilustrativos son que sólo menos de un tercio de los entrevistados pertenece al menos a una organización, poco más de un 20% participó en actividades comunitarias en el último año y que en promedio las donaciones que realizan las personas no superan el 1% de su ingreso anual.

En cuanto a las fortalezas de la ESTRUCTURA de la sociedad civil, aparecen que las OSC cuentan con los recursos (económicos, humanos, tecnológicos y de

infraestructura) adecuados para el cumplimiento de sus metas. Se estaría, por lo tanto, frente a una sociedad civil que cuenta con los recursos necesarios, pero con una muy baja participación ciudadana. Se encontró que hay grupos sociales significativos gravemente subrepresentados en las OSC (los jóvenes y la población rural por ejemplo), así como prácticamente ausentes o excluidos de las funciones de liderazgo de las OSC. Una minoría (entre el 30% y el 50%) de las OSC pertenece a una organización de segundo grado, que son juzgadas como algo efectivas. Por otro lado, hay esfuerzos emergentes de autorregulación pero una pequeña minoría de las OSC participa y su impacto es extremadamente limitado. En forma adicional se encuentra una limitada infraestructura de apoyo para las OSC y un número limitado de OSC tienen nexos internacionales. La comunicación entre los actores de la sociedad civil es limitada y la cooperación entre los actores de la sociedad civil sobre temas de interés común es ocasional.

Próximos pasos

Los hallazgos del proyecto serán compartidos y puestos a consideración de todos aquellos que de alguna u otra manera participaron o acompañaron el proyecto, así como también de otros actores de la sociedad civil, el Estado, la academia, los medios y las empresas, con el objetivo de analizar las fortalezas y debilidades de la sociedad civil en Uruguay y generar acciones tendientes a fortalecerla y hacerla sustentable.

En una segunda etapa se procurará realizar estudios comparativos regionales, que servirán, a través del análisis de otras realidades, para la búsqueda de nuevos caminos y soluciones nacionales.

2. d) Presentación del Índice y su aplicación en América Latina – Honduras

I. Estado de la implementación

El índice de sociedad civil comenzó a investigarse en 2005 y hasta ahora lleva 4 consultas de interesados directos, 2 en las principales ciudades del país (Tegucigalpa y San Pedro Sula) y dos en otras ciudades secundarias.

Se ha finalizado el trabajo de tres meses completos sobre el monitoreo de medios, en el mismo se incluyeron los tres medios de mayor influencia en la población, un noticiario televisivo, uno radial y uno escrito.

En este momento se están aplicando las muestras comunitarias en 400 casas.

Con todo lo anterior, mas los estudios exploratorios y la información de segunda fuente estamos entonces en la capacidad de hacer el informe preliminar para dar lugar a la puntuación de 74 aspectos que evaluarán la sociedad civil en Honduras desde sus dimensiones de: Entorno, Estructura, Valores e Impacto.

II. Aportes del proceso metodológico



De los seis componentes que son recursos para la composición del ISC, a saber: Investigaciones Secundarias, Consultas de Interesados Directos, Estudios Exploratorios, Monitoreo de Medios de Comunicación, Muestras Comunitarias y Taller Nacional, debemos diferenciar los que solamente se caracterizan por extraer información de los ciudadanos y los otros que generan participación ciudadana.

a. La Consulta de Interesados Directos

Los talleres que hemos desarrollado y que se denominan Consulta de Interesados Directos (CID) han tenido la particularidad de permitir a los ciudadanos y ciudadanas discutir, analizar y concluir sobre el estado de la sociedad civil local y nacional. De las doce horas que las personas participan en la CID, se les permite dedicar seis (50%) a discutir, analizar y concluir abiertamente sobre la situación particular de la zona en que habitan y del país en general. Esta particularidad metodológica ha permitido generar confianza entre las y los interesados directos (ID) con el equipo nacional del índice (ENI) que lleva adelante el proceso del ISC.

Está muy claro entonces para los ID que la CID no solamente es una actividad extractiva de información primaria sino que el ENI se encuentra igualmente interesado en facilitar un espacio para discutir, analizar y concluir sobre la situación de la sociedad civil en cada zona y en el país en los aspectos de:

Estructura: ¿Cómo están nuestras organizaciones de sociedad civil?

Ambiente: ¿En que entorno se están desarrollando?

Valores: ¿Cuáles valores estamos reproduciendo?

Impacto: ¿Estamos provocando impacto en la sociedad hondureña?

b. Estudios Exploratorios (Mapeos de OSC)

Entre los estudios exploratorios encontramos uno que es el mapeo de organizaciones de sociedad civil (Mapeos) en varios departamentos de Honduras. Este proceso consiste en trabajar con OSC líderes de cada zona para que se releve información completa sobre casi todas las OSC que se localizan en el término geográfico, sea cual fuere, región o departamento. Sin temor a equivocarnos podemos señalar que esta modalidad de investigación, no obstante que se está realizando en paralelo por tratarse de una actividad compleja y con costos superiores a todo el ISC en Honduras, se encuentra dando aportes sustantivos en varias direcciones:

- a) Promociona y permite el análisis de la situación de la sociedad civil en cada región o departamento en que se realiza. Actualmente el proceso se da en 6 de los 18 departamentos de Honduras.
- b) Permite que individuos y las OSC líderes en cada zona se apropien de un proceso metodológico de investigación-acción.
- c) Aporta inventarios completos de OSC, así como información importante de cada una de ellas para análisis complementarios a los resultados del ISC.

c. Diálogo OSC – Gobiernos locales

En ambos casos, CID y Mapeos departamentales, hemos encontrado casos interesantes en los que representantes de los gobiernos locales (municipales) y

dirigentes de OSC y otras articulaciones de sociedad civil han comenzado a establecer diálogos fructíferos. En algunos casos los espacios de diálogo en las CID y en los Mapeos han sido las primeras plataformas que tan importantes actores (OSC y Gobernantes) han encontrado para dar inicio a estrategias de participación ciudadana para una mejor gobernabilidad local.

d. Análisis de Aspectos fundamentales de la realidad nacional

Es muy común que en los espacios de discusión de la sociedad civil y más aún de las coaliciones gobierno-empresa privada-sociedad civil las discusiones se basen en la coyuntura y en consecuencia se ha dejado de lejos lo fundamental. Las CID han generado discusión y análisis en torno a problemas fundamentales de la realidad de Honduras, tratando de enfocar lo estratégico más que lo propiamente operativo, es así como durante las 4 CID desarrolladas los temas fundamentales se han dado en dos líneas: hacia lo interno y hacia lo externo:

Hacia lo interno de la sociedad civil han prevalecido: la corrupción y democratización, la articulación, la legitimidad y el impacto.

Por otra parte y hacia lo externo, o más bien haciendo un análisis integral de la sociedad en su conjunto, tres temas han sido los de mayor relevancia: La estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), la corrupción gubernamental y finalmente los partidos políticos y las elecciones presidenciales.

e. Taller Nacional

Cada una de las CID ha diseñado sus principales aportes a la situación particular que existe en la sociedad civil de cada una de las zonas y en el plano nacional, consecuentemente alentaremos a los y las participantes en el próximo taller nacional para que este no solamente sea el encuentro en donde se conozcan los resultados del ISC en Honduras sino que se produzcan aportes para mejorar el entorno en que se desenvuelven las OSC, mejoren su estructura y puedan impactar de mejor forma en la sociedad hondureña aportando más y mejores valores.

IV. Temas de análisis recurrentes hacia lo interno de Sociedad Civil

a. Corrupción y falta de democratización de las OSC

Una de las grandes conclusiones de las CID hasta este instante es que nos hemos detenido demasiado tiempo observando los actos de corrupción de los organismos gubernamentales y hemos obviado el mismo análisis sobre nuestras propias OSC donde la realidad nos señala como susceptibles de daño por el mismo fenómeno.

La corrupción, como se sabe, no solamente implica anomalías relacionadas con dinero sino también malas prácticas que se relacionan con la permanencia en instancias de poder que son ilegítimas y contrarias a principios democráticos.

Desde estas reflexiones las CID han determinado la necesidad de auditar nuestras organizaciones para mejorar el fondo y la forma de las mismas en cuanto a prácticas honestas en el manejo de los recursos y a la democratización y relevo de dirigencia en las OSC.

b. Articulación

En todas las experiencias de CID se ha discutido sobre la necesidad de mejorar la articulación de las OSC, esto ante la estrategia de generar redes y alianzas antes de la conformación de coaliciones con entes gubernamentales.

En realidad parece ser que las OSC entienden la necesidad de la interlocución con los gobiernos, pero subsiste aún la desconfianza que genera la falta de rendición de cuentas, la poca transparencia y la carencia de calidad en la información que procede de los mismos gobiernos hacia las y los ciudadanos.

c. Legitimidad

La legitimidad en el liderazgo de las OSC y en la representación de la Sociedad Civil ante el gobierno son dos líneas que se han explorado. En ambos casos parece ser que este es un elemento que se liga en sus causas a la falta de democratización de las organizaciones, así como a la falta de voluntad política por parte de los gobiernos para darle validez a las coaliciones.

d. Impacto

En todos los casos las OSC han evaluado su impacto en la sociedad hondureña, coincidiendo en que el mismo es casi nulo y que cuando este ha tenido lugar solamente ha sido en el plano documental. Las OSC creen que en la mayor parte de los casos han sido manipuladas para legitimar acciones de gobierno.

V. Temas de análisis recurrentes hacia lo externo de la sociedad civil

ERP

Corrupción

Partidos Políticos