

# Prácticas ciudadanas en un nuevo contrato social El caso de Uruguay

---

Anabel Cruz – Graciela Vázquez

Julio 2000

IV Conferencia Internacional de la  
Sociedad Internacional de Investigación  
del Tercer Sector (ISTR),  
Dublín, julio 2000



Instituto de Comunicación y Desarrollo  
Montevideo-Uruguay  
[icd@adinet.com.uy](mailto:icd@adinet.com.uy)  
[www.icd.org.uy](http://www.icd.org.uy)

## **Prácticas ciudadanas en un nuevo contrato social**

### **El caso de Uruguay**

Anabel Cruz y Graciela Vázquez

#### CONTENIDO

1. Introducción
2. Un poco de historia
  - De los movimientos sociales al tercer sector
  - Ontogénesis de la filantropía en Uruguay
3. De la teoría a la práctica
  - A) Nuevas formas de comunicación entre el estado, las empresas y los diferentes sectores de la sociedad civil.
  - B) Experiencias concretas
    - Código del niño
    - Guía de la solidaridad ciudadana
    - El comité de alianzas
    - Manos uruguayas para reconstruir Honduras
    - El anteproyecto del código del anciano
4. Dónde estamos y hacia dónde vamos
  - A) Las nuevas formas de compromiso social
    - El voluntariado
    - La ciudadanía a fines de siglo
5. Reflexiones finales

## 1. Introducción

### a) Objetivos

La presente investigación, en torno al tema de las prácticas ciudadanas en un nuevo contrato social, se desarrolla bajo el paradigma de la articulación de los conceptos teóricos con la realidad. El estudio, amparado en un marco teórico específico, se propone probar y comprobar hasta qué punto el Tercer Sector en Uruguay ha viabilizado en la sociedad y en su imaginario colectivo, el pasaje del concepto de una mera "asistencia social" al de "responsabilidad social".

Para la indagación de este último aspecto se analizará una serie de antecedentes relevantes que hacen a la historia del Tercer Sector y de las organizaciones que lo conforman. Se procura dar cuenta de la evolución que el concepto de filantropía ha tenido en la sociedad uruguaya, es decir de como se ha ido despegando de su concepción primigenia de acciones esporádicas enmarcadas en la fe religiosa, que imperaba en el país en su momento. Como se da ese pasaje de la caridad hacia un accionar más elaborado, más prolongado en el tiempo.

La influencia de la militancia política de los años 60-70 y su incidencia en los movimientos sociales como el movimiento cooperativo y el papel de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) en la recuperación de la democracia y la delineación del perfil que estas debieron adoptar en el nuevo escenario, también son factores de análisis.

Para apuntalar lo anterior se analizan algunos hitos que se han producido en Uruguay referidos a las relaciones entre: el Estado, los organismos internacionales y las empresas. Se priorizan determinados sucesos que son emblemáticos y representativos de la influencia de la sociedad civil en las políticas públicas. Surge así un nuevo concepto de ciudadanía, concepto que se ve plasmado en la práctica a través de diversas experiencias que la investigación analiza con profundidad: el nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia, las dos ediciones de la llamada Guía de la Solidaridad Ciudadana y las alianzas entre sociedad civil, empresas y Estado, ejemplificadas en el llamado: "Comité de Alianzas para la Reducción de la Pobreza en Uruguay", entre otros.

A través de un recorrido teórico, tomando como referencia experiencias concretas de la práctica, transitaremos el camino que nos permita pensar hacia dónde se perfila el Tercer Sector en Uruguay, indagando sobre las fortalezas y debilidades de las nuevas formas de participación ciudadana. En resumen, intentamos realizar un trabajo de reflexión y análisis en torno a la génesis de nuevas sociabilidades, de redefinición del lugar del Estado respecto a la sociedad y de la crisis política, crisis que se refleja en el hecho de que ya no es más el privilegiado mediador entre ciudadanos y Estado.

## 2. Un poco de historia

a) De los movimientos sociales al Tercer Sector.

El Uruguay no obstante tener una población de poco más de tres millones de habitantes es un país con alto grado de participación ciudadana. Una participación que siempre ha sido más notoria con relación a actividades de índole política, pero que también tiene una profunda raigambre social.

En el siglo pasado la reforma educativa encabezada por José Pedro Varela <sup>1</sup> significó, entre otras cosas: un incremento de centros docentes, la gratuidad, la obligatoriedad y la laicidad. Estos tres últimos conceptos, en especial, sentaron las bases de lo que sería un ciudadano de cultura avanzada en el siglo XX.

La gratuidad permitió sobre todas las cosas el encuentro entre las distintas clases sociales, dándole así al proceso de socialización una característica especial, esto es una alta integración social. La enseñanza pública siempre ha tenido en Uruguay un gran prestigio; no obstante ello hay que tener en cuenta que, como en otros puntos del orbe, esta ha sufrido un descenso.

A comienzos de siglo se llevó adelante, con el respaldo popular y aprovechando una favorable coyuntura internacional, un programa de carácter nacionalista que fortaleció el área estatal y permitió encarar una serie de emprendimientos colectivos. La industrialización se nutrió de trabajadores inmigrados que agregaban a la ya existente, una vasta experiencia en luchas sociales.

Es en estos años sentadas las bases del Estado moderno en Uruguay, se producen cambios en la legislación social que posicionan a Uruguay como un país de avanzada. Algunos de esos cambios fueron: el derecho al sufragio para las mujeres y una legislación laboral favorable a sus derechos.

En los años 60 asistimos a la crisis del modelo existente hasta ese momento. Se produjeron diversos agrupamientos y acciones en busca de una solución. En esta época el movimiento sindical uruguayo alcanzó su total unificación a través de la Convención Nacional de Trabajadores, que participó en forma activa en las luchas sociales que tuvieron lugar entre 1968 y 1972; sufrió la persecución a partir del golpe de Estado en 1973 y resurgió desde 1980. Desde 1985 mantiene su unidad en el denominado PIT-CNT.

Otro de los fenómenos importantes que marcaron ese período fue el movimiento estudiantil que se dio concomitantemente con los que tuvieron lugar en París, Praga, México y otras ciudades del mundo. Los jóvenes de ese momento adquirieron una identidad propia, creían firmemente en la posibilidad de un cambio social y estructural

---

<sup>1</sup> En 1874 José Pedro Varela, llamado "el Reformador" publica su obra "La Adecuación del Pueblo", obra que refleja hasta hoy día la filosofía educativa del pueblo uruguayo. Dos años más tarde publica la "Legislación Escolar". En 1877, se decreta la Reforma Educativa, bajo tres preceptos básicos: obligatoriedad, laicidad y gratuidad, que rigen la educación pública hasta hoy.

que, habilitara la evolución hacia un mundo más justo y más humano. No obstante la heterogeneidad de ideologías, de propuestas, existía un denominador común que incluía elementos tales como: una nueva forma de manifestar la sexualidad, el cambio en el relacionamiento a la interna familiar, pero también hacia el resto de la comunidad. Cabe agregar que se produce un cambio en el rol de la mujer pasando a ser más activo y extendiéndose a campos como los movimientos estudiantiles, sindicales y políticos.

Durante los 70 el Uruguay, al igual que otros países de América Latina sufrió un importante quiebre a partir del Golpe Militar de junio de 1973, que mantuvo la democracia cercenada hasta mediados de la siguiente década. A pesar de ello, los grupos y las iniciativas provenientes de la sociedad civil, se las ingeniaron para seguir existiendo y avanzando. Estos regímenes restringieron las libertades públicas mediante la prohibición de los partidos políticos y la persecución hacia las organizaciones sindicales y estudiantiles. Paradójicamente muchas de las organizaciones del Tercer Sector cumplieron un rol vital en ese momento, e incluso un gran número de ellas llegaron a consolidarse, es el caso de las organizaciones no gubernamentales y el movimiento cooperativo.

La falta de libertad hizo que la dictadura se convirtiera en el rival de los jóvenes, quienes viendo sus posibilidades individuales y colectivas coartadas, se unieron en la lucha por la recuperación de la democracia. Como consecuencia de lo anterior, se crea en 1982 la ASCEEP-FEUU, organización que agrupa a los estudiantes universitarios, que logró movilizar a poco de creada más de 100.000 universitarios durante la "Semana del Estudiante" demandando al unísono el fin de la era dictatorial.

Con el advenimiento de la democracia los movimientos sociales, pasado el momento de festejo y entusiasmo, se vieron en la necesidad de hallar nuevos caminos. Charles A. Reilly<sup>2</sup> sostiene que "...en los ochenta la deuda, el ajuste económico y la austeridad hizo que en América Latina más gente se trasladara a las ciudades por lo que los servicios básicos, la salud y la educación declinaron en calidad y en cantidad...". Uruguay no fue ajeno a estas características y las políticas sociales junto con la actividad social se formatearon en consonancia.

Durante los años de dictadura y represión, los movimientos sociales en Uruguay jugaron un papel trascendental, manteniendo valores democráticos, transmitiendo a las nuevas generaciones conceptos ciudadanos, defendiendo los derechos humanos y paleando muchas veces los efectos de la crisis económica sobre los más humildes. Algún autor dijo que las organizaciones eran fundamentalmente "anti-gubernamentales" con un rol eminentemente contestario. Mientras que el poder lo detentaban gobiernos no legítimos, las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay y en muchos otros países en América Latina respondían de distintas formas para preservar los valores democráticos, denunciar las violaciones al respeto de los derechos humanos y no permitir que las nuevas generaciones se formaran en conceptos autoritarios. Estas organizaciones fueron portavoces de reclamos de sectores de clase media y sectores empobrecidos, al tiempo que en muchos casos congregaron solidaridades para mitigar los efectos del modelo político y

---

<sup>2</sup> *Public Policy and Citizenship*, Charles A. Reilly.

económico que se trataba de imponer. Estas organizaciones fueron mecanismos supletorios de formas conculcadas; estando prohibidas formas de asociación como los partidos políticos, los sindicatos o las organizaciones estudiantiles. Con la Universidad intervenida militarmente, estas organizaciones representaban “espacios” y “reductos” de ciudadanía, donde encontraban espacio de expresión activistas y militantes de organizaciones proscritas. Algunos ejemplos a ser mencionados brevemente son las organizaciones de derechos humanos que lograron convocar la atención internacional sobre el fenómeno de represión y tortura hacia presos políticos o el movimiento de ollas populares en los años finales de la dictadura militar, o los centros de investigación en Ciencias Sociales, que mantuvieron y desarrollaron el acervo y producción intelectual.<sup>3</sup>

Recuperada la democracia, las vibrantes organizaciones y movimientos sociales de la época militar sufren una profunda crisis de identidad y se les plantea como imprescindible una serie de adecuaciones al nuevo escenario. La recuperación democrática significó en muchos casos una “restauración democrática”, congelando en determinada medida los avances de la movilización de los años de la dictadura y “vaciando” de recursos humanos las organizaciones sociales.<sup>4</sup>

Al obtener los partidos políticos y los sindicatos nuevamente un marco legal que les permitía actuar, un gran número de integrantes de organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales dejaron las mismas para volver en muchos casos a su lugar de origen de actividad. Los centros de investigación también sufrieron una suerte de vaciamiento de recursos humanos, al retornar muchos de sus más connotados académicos al recinto universitario. Es en la Universidad donde muchos autores ven con mayor claridad los rasgos de restauración que implicó la vuelta a la democracia: por ejemplo se eligieron los mismos doce decanos que estaban actuando al momento del golpe de Estado en 1973.

Organizaciones que hasta ese momento habían mantenido una razón de ser anti-dictatorial, que se mantenían alejadas en la teoría y en la práctica del gobierno y sus representantes, tenían ahora ante sí el desafío de interactuar con esos representantes, pasar de ser anti-gubernamental al referente de exclusión (no gubernamental). La apertura de viejos y nuevos espacios puso a las organizaciones en la disyuntiva de adaptarse e innovar o aferrarse a viejos paradigmas y extinguirse.

Este nuevo escenario produjo serias crisis en muchas organizaciones y algunas de ellas no pudieron sobrevivir, constatándose en los primeros años de democracia la suspensión o interrupción de actividades de muchas organizaciones o el achicamiento de tantas otras.

---

<sup>3</sup> Se estima que los Centros de investigación, particularmente aquellos miembros de CLACSO, produjeron en esos años mucho más trabajo y estudios que la Universidad de la República en más de 100 años de existencia.

<sup>4</sup> Para un análisis más profundo sobre las organizaciones no gubernamentales y el retorno a la democracia, véase: Fernando Barreiro y Anabel Cruz: *La dificultad de ser. Organizaciones No gubernamentales en el Uruguay. El desafío de la democracia*. ICD-Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1988.

Al mismo tiempo, nuevas organizaciones tienen la génesis en este momento de la historia uruguaya, especialmente vinculadas al fenómeno del “desexilio”<sup>5</sup> y a la percepción de la urgencia de democratizar los distintos aspectos de una sociedad que había vivido más de 12 años con las libertades conculcadas.

En los 15 años que han transcurrido desde que en 1985 Uruguay retornara a la democracia, las organizaciones de la sociedad civil han experimentado más de un cambio en su perfil y han acompañado las transformaciones de la realidad, en el ámbito nacional y a nivel internacional. La crisis del “Estado-Nación”, las reformas del Estado en la región, las coyunturas internacionales y el fenómeno de la mundialización o globalización han influido el perfil de las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay. Así, a comienzos de la década de los 90 nacieron varias organizaciones ecologistas, al influjo de la prioridad que el tema ambiental lograra con la Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (ECO 92), realizada en Río en 1992.

A su vez organizaciones que ya existían empiezan a delinear con nuevas formas su perfil: el achicamiento del Estado ha producido entre otros fenómenos la absorción de algunas de sus funciones por organizaciones de la sociedad civil, funciones que hasta el momento le eran de exclusividad. Estos cambios en el modo de articulación implican una reformulación de la esfera de la función pública (como aquella del Estado) y la función privada (como aquella de la sociedad civil). En este marco, encontramos en Uruguay por ejemplo, sectores importantes de población carenciada atendidos por organizaciones no gubernamentales en convenio con el Estado (infancia en situación de calle, adolescentes en situación de riesgo, entre muchos otros grupos).

Para ilustrar este complejo y entramado mundo contemporáneo citaremos a Edgar Morín, quien expresa: “*Hoy en día se han hecho laxas, imprecisas las fronteras o el ámbito de lo político. La política ha impregnado todos los problemas de la sociedad y se ha dejado impregnar por ellos*”.<sup>6</sup>

### *Un intento de cuantificación y tipología*

La sociedad civil es un escenario de vasto pluralismo, heterogéneo y complejo, donde conviven expresiones organizativas de muy disímil carácter y con objetivos variados.

Ni siquiera la definición de “sociedad civil” es unívoca, sino que distintos autores la han enfatizado de distinta forma. Durante los años de dictadura en América Latina se habló y se recalcó el papel de la sociedad civil en oposición a todo aquello de involucramiento militar. Allí se incluyó por algunos autores incluso a los partidos políticos, que aunque con vocación estatista sufrían exclusiones y proscripciones.

Por otra parte, la separación estricta entre “*gubernamental - no gubernamental*” (que surgiera básicamente al fundarse las Naciones Unidas y la necesidad de designar

<sup>5</sup> En 1985 retornaron a Uruguay miles de uruguayos que habían debido exilarse por motivos políticos, trayendo en muchos casos la necesidad de aportar al nuevo proceso democrático.

<sup>6</sup> Morín, Edgar: “*Fronteras de lo político*”. Revista de Occidente N° 168, 1993.

organizaciones que no eran gobiernos pero tenían funciones en el sistema) está siendo superada. Estudiosos y activistas del tema han tratado la misma dicotomía con la oposición de los conceptos “*público - privado*”, para llegar a definir el arquetipo de las formas organizativas que componen la sociedad civil. Y en este caso importa no solamente la ubicación estatal o no estatal, sino los fines que la organización persigue, fines públicos o fines privados. Otras voces defienden la dicotomía “*privado con lucro - privado sin fines de lucro*” (o mercado *versus* sector no lucrativo) para aportar a una definición del concepto y contenido de la sociedad civil.

Si se intentara una separación lineal de las tres dicotomías que enunciáramos en el párrafo anterior, comprobaremos que las fronteras son difusas y que la sociedad civil no está estrictamente en una de ellas, sino que parece permear una y otra esfera, constituyéndose casi de forma tridimensional para poder albergar la enorme riqueza que la caracteriza.

¿Dónde está en realidad la sociedad civil?. ¿En el campo no gubernamental, en lo público, en lo privado, en la esfera sin fines de lucro?. La comprobación práctica, que la teoría trata de explicar, es que la sociedad civil impregna todas esas esferas y que en ella conviven organizaciones que son privadas, sin fines de lucro, pero persiguen fines públicos, de interés general. Aun más, muchas organizaciones están desarrollando funciones que tradicionalmente eran patrimonio del Estado, están formulando, ejecutando e implementando políticas públicas, que ya no son más políticas estatales gubernamentales.

Dentro de la compleja trama que significa la sociedad civil, emerge el Tercer Sector, que si bien se parte del consenso de entenderlo como ese tejido asociativo ubicado entre el mercado y el Estado, es precisamente un ámbito que tiene algo de privado y de público, es lo público no estatal, es el sector no lucrativo pero que tiene características especiales<sup>7</sup>.

En un intento de cuantificación, si el concepto “*sin fines de lucro*” puede servir como medida, vale la pena mencionar que en los registros de la Dirección de Justicia del Ministerio de Educación y Cultura (organismo encargado de ejercer el contralor de la personería jurídica de las organizaciones sin fines de lucro) hay inscriptas más de 15,000 organizaciones.

Una reciente actualización la constituyó el primer relevamiento nacional de estas organizaciones, llevado a cabo por el propio Ministerio de Educación y Cultura.<sup>8</sup> El mismo arrojó un resultado de 3.556 asociaciones sin fines de lucro, con personería jurídica reconocida y se estima que un número equivalente no se presentó al llamado del relevamiento. Un rápido análisis nos muestra que un 30% de las instituciones se dedican a actividades deportivas, otro 30% a actividades sociales, las actividades gremiales representan un 12% y por último aparecen las instituciones educativas con un 8%.

---

<sup>7</sup> El Proyecto comparativo del sector no lucrativo, Universidad John Hopkins ha avanzado en las características de este sector.

<sup>8</sup> *Las Asociaciones civiles y fundaciones en Uruguay*. Primer relevamiento nacional, Montevideo, Ministerio de Educación y Cultura, 1998.



Si *lo público y lo privado* se toma como criterio central para intentar una tipología, se puede afirmar que en Uruguay la sociedad civil se compone de organizaciones que tienen su origen en seis vertientes<sup>9</sup>:

- a) organizaciones culturales; sociales; de actividad deportiva, destinadas a la ocupación del tiempo libre y la recreación.
- b) organizaciones de base y comunitarias que trabajan en directa relación con la población destinataria y que incluyen desde comisiones vecinales, organizaciones de la iglesia, guarderías, policlínicas e incluso grupos ambientalistas.<sup>10</sup>
- c) las organizaciones sindicales y de trabajadores con una muy larga trayectoria en Uruguay, que asumen la defensa y representación de los trabajadores y asalariados.
- d) Organizaciones No Gubernamentales de distinta índole, como colegios y asociaciones profesionales, asociaciones de beneficencia, cámaras, grupos de interés. Dentro de este grupo están las auto-denominadas Ongo de desarrollo, que en Uruguay se han constituido en una asociación de cincuenta y cinco miembros.
- e) Fundaciones privadas, fundaciones empresariales y fundaciones filantrópicas.
- f) Instituciones educativas con programas de capacitación formal e informal, tanto de nivel primario, secundario, técnico, universitario y de orientaciones específicas.

#### b) Ontogénesis de la Filantropía en Uruguay

Filantropía, del griego, "amor al hombre o "a la humanidad". En su definición más global es la búsqueda del bien común, realizar acciones cuyo objetivo radique en el bienestar integral de las comunidades. El Bienestar Social se refiere al nivel básico al que deben acceder todos los miembros integrantes de una sociedad. Durante mucho tiempo estas políticas provinieron exclusivamente del Estado.

La idea de solidaridad con los más necesitados y el ejercicio de actividades que despliegan tal idea, fueron traídas a Uruguay de igual forma que al resto de Latinoamérica, por los colonizadores españoles. En el mismo sentido las sucesivas oleadas migratorias, provenientes de los más diversos lugares que fueron llegando al país a lo largo de su historia reafirmaron lo anterior; en un primer momento buscaron asociarse entre ellas para resolver sus propias necesidades y, posteriormente como forma de relacionamiento con las otras colectividades.

La Iglesia Católica consideró a la caridad como una virtud personal y social a ejercitar. Los franciscanos establecieron una modalidad de apoyo que continuó funcionando hasta principios del siglo XIX; esta consistía en recorrer los puestos del mercado solicitando colaboración en carne y verduras a cada uno de los comerciantes, parte de lo obtenido era donado a los presos.

---

<sup>9</sup> *El Tercer Sector en Uruguay*, Analía Bettoni y Anabel Cruz, Montevideo, 1998.

<sup>10</sup> La Guía de la Solidaridad Ciudadana, diciembre 1998, da cuenta de más de 800 agrupamientos de este tipo.

Las Cofradías y Hermandades eran asociaciones religiosas cuyo objetivo era la perfección de sus miembros, quienes donaban dinero. Otra forma de obtener recursos era a través de las limosnas de solidaridad. Las Cofradías conjuntamente con las Sociedades, son las primeras estructuras en realizar acciones de bien común con recursos obtenidos a través de donaciones.

En el Uruguay independiente, la Junta Económico Administrativa de Montevideo dictaminó que las obras caritativas que estaban siendo realizadas por las órdenes religiosas y las organizaciones laicas, pasaran a depender del gobierno. En 1855, se designa una Sociedad de Beneficencia de Señoras que tendrá a su cargo la dirección e inspección de los establecimientos dedicados a niñas y mujeres. Los fondos para las actividades eran recaudados por medio de exposiciones, rifas, bazares, espectáculos públicos, etc.

En la Primera Guía Uruguaya de las Fundaciones (Universidad Católica del Uruguay), se indica en el capítulo "Los antecedentes de las Fundaciones en Uruguay", que las actividades de solidaridad para con la comunidad a fines del siglo pasado giraron en torno a dos visiones diferentes:

- la primera, sustentada por religiosos y ciudadanos católicos quienes estimaban a la *caridad* como una virtud. Las obras impulsadas por católicos estuvieron organizadas en torno a la Sociedad San Vicente de Paul, establecida en 1857 cuya actividad se desarrollaba alrededor de las parroquias. Los fondos provenían de colectas, bazares y conciertos.
- la segunda consideraba a la filantropía como una virtud Humanista. Idea sostenida por los racionalistas, los liberales, los masones y los anticlericales de la época. En 1843, se creó la Sociedad Filantrópica como organismo centralizador de las diversas logias masonas. En 1892, se funda la Sociedad Filantrópica Cristóbal Colón.

El siglo XX reconoce en Uruguay la fundación del Estado Moderno, su expansión hacia el llamado Estado de Bienestar, la crisis institucional y el quiebre de la década del 70, con la posterior crisis del Estado-Nación. La mera filantropía religiosa de fines del siglo XIX fue adecuándose muy lentamente a los cambios de situación y escenarios, desdibujándose el perfil inicial para también vivir su propia crisis.

Hoy día, la sociedad uruguaya tiene que resolver el problema del desempleo, la exclusión y la marginalidad, entre muchos otros. El concepto de filantropía y las prácticas asistencialistas se han ido modificando y han ido incorporando elementos de participación, de prácticas ciudadanas, de responsabilidad ante los problemas sociales. Es por ello que la filantropía ha dejado de tener ese carácter caritativo que tuvo en sus orígenes, para acercarse más al término de responsabilidad social. Ya no se trata de una opción basada meramente en una fe de tipo religioso o la ayuda asistencial entre individuos en distintas posiciones sociales o económicas, sino es una opción basada en el convencimiento de la necesidad de participación, de contribuir a resolver problemas comunes y de aliarse con otros para encontrar mejores soluciones.

La Ley de Fundaciones (Ley N° 17.163) fue aprobada en Uruguay, en agosto de 1999. Transcurrieron nueve años desde que el primer proyecto fuera presentado ante el Parlamento Uruguayo. La aprobación pudo logarse gracias al incesante accionar de un grupo de ciudadanos, que efectuaron un incesante lobby ante las autoridades, buscando esclarecer aquellos artículos que presentaban más rechazo, mostrando los beneficios de una marco legal que regulara a este tipo de organizaciones.

La Ley regula aspectos tales como la constitución, el patrimonio y el funcionamiento de las fundaciones; es un paso importantísimo que acaba con el vacío existente. Puede ser también un aliciente, un disparador para la creación de nuevas organizaciones con esta figura jurídica, que aumenten la posibilidad de sinergias entre distintos sectores de la sociedad. Con este hecho nuestro país se ha puesto al mismo nivel de los países de la región que ya tenían su ley en materia de fundaciones.

Ese paso inicial, que dio sus frutos, es continuado hoy en día por un grupo de Fundaciones que han elaborado una propuesta relativa a los incentivos para empresas o particulares que aporten a fundaciones y, para ello se están haciendo contactos con altos representantes del Gobierno. Esto constituye claramente un ejemplo de esta nueva ciudadanía participativa. Hay que aclarar que lo anterior requerirá un abordaje y debate posterior, que no será fácil debido a la coyuntura económica de nuestro país, conjuntamente con el recelo que persiste aún, en ciertos sectores, con relación al tema.

### 3. De la teoría a la práctica

a) Nuevas formas de comunicación entre el Estado, las empresas y los diferentes sectores de la sociedad civil.

Mundialmente, asistimos a una globalización a la vez excluyente y uniformizante. Se produce una dualización en términos de los incluidos y los excluidos; entre los consumidores y los simples usuarios. Todo indica que la globalización está cambiando tanto la vida privada como la vida pública de las personas y, de los diferentes sectores. Se debe captar el hecho que concomitantemente con este fenómeno, nos encontramos con discursos que procuran la recuperación del poder de la comunidad local, el regreso a la identidad cultural y la reaparición de discursos nacionalistas, en todo el mundo.

En Uruguay se ha venido generando durante las últimas décadas, al igual que en el resto de América Latina, un desbordamiento en la capacidad del Estado para sintetizar y administrar las crecientes demandas sociales, debido a la mayor complejidad de la sociedad y a la sostenida diversificación y ampliación de sus intereses. A pesar de ello mantiene un importante rol en tanto empleador y prestatario directo de servicios básicos de agua, telecomunicaciones y electricidad.

Al estar el Estado menos ligado a la satisfacción directa de las necesidades de la población, hace que la política adquiera un tinte más abstracto y, que las distintas organizaciones de la sociedad civil se organicen a los efectos de disminuir las distancias entre ricos y poderosos por un lado, pobres y débiles por otro. El Estado adopta, en ciertas áreas y por momentos, el rol de facilitador, instituyendo normas estables y seguras para que los agentes privados persigan sus objetivos.

Unido a lo anterior, asistimos actualmente a la crisis del movimiento sindical. Uno de los grandes problemas radica en el desgaste de algunas de las formas de lucha tradicional, la clase trabajadora presenta una creciente diferenciación, segmentación y heterogeneidad. Existe una mayor feminización y rejuvenecimiento entre los trabajadores. El Economista Luis Stolovich<sup>11</sup> considera que es necesario generar una nueva cultura gremial, un sindicato ciudadano, dice más concretamente: *... "el sindicato ciudadano aborda los problemas de la sociedad, asume que el trabajador es también vecino, consumidor, un ser preocupado por el medio ambiente. Tenemos todavía una visión estrecha que reduce todo a lo económico y salarial"...*

Lo antes expuesto ha impulsado el surgimiento y desarrollo de nucleamientos de iniciativa privada que consideran a la corresponsabilidad como el signo del futuro. Durante la Cumbre de las Américas, en Santiago de Chile, los jefes de gobierno de la región definieron un plan de acción con la participación de la sociedad civil como agente promotor del desarrollo. Se produjo así, una revalorización del rol de la comunidad en la vida activa de los municipios.

---

<sup>11</sup> *Brecha*, Edición del 4/12/1998, Montevideo.

Paralelamente a lo anterior se ha generado un mayor involucramiento por parte del empresariado en aquellas acciones que contribuyan al desarrollo de la sociedad civil, más concretamente a las demandas más urgentes de esta. Tal actitud ha asumido distintas modalidades según los países y regiones.

En un esfuerzo por indagar el grado de compromiso por parte de las empresas en las actividades de carácter social, el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) llevó a cabo un estudio<sup>12</sup> entre las 600 mayores firmas con mayor caudal de importaciones y exportaciones del país según la Bolsa de Comercio. Se realizaron 58 encuestas, con profundidad, a dirigentes de empresas, en ellas se indagó sobre el apoyo y la realización de actividades sociales, las motivaciones para hacerlo, la forma preferida para llevarlas a cabo y el impacto que éstas tienen sobre la empresa. Se analizó, también, el relacionamiento de las empresas con las instituciones públicas y del tercer sector.

Los resultados más sobresalientes de este estudio son los que se detallan a continuación:

- el 95% de los empresarios entrevistados manifestaron que apoyan actividades de promoción social, en donde el tipo de contribución más mencionado es la donación de productos de la empresa o monetaria.
- el área preferida para las contribuciones es la educativa (56,4%), la salud (32,7%), infancia (21, 8%), juventud (16,4%), tercera edad (14,5%) y, por último medio ambiente y discapacitados (10,9%).
- las donaciones a instituciones sociales así como el patrocinio de eventos o causas aparecen como las modalidades preferidas de actuación. Sólo cerca de una cuarta parte opta por el apoyo a proyectos de ONGs. Este porcentaje es bajo y podría explicarse por el desconocimiento que poseen de las mismas, ya que un 50% manifiesta no haber tenido relacionamiento alguno con estas instituciones.
- la principal razón para realizar colaboraciones o aportes es la necesidad de retribuir a la comunidad (30,4%), en segundo término por un sentimiento de responsabilidad o solidaridad social (28,3%). En tercer lugar figura la ayuda a la comunidad (15,2%).
- el 67,4% de los empresarios entrevistados señaló que prefiere realizar las donaciones en forma privada, sin difusión y sin que se conozca a nivel público o de la sociedad en su conjunto.
- más de la mitad de las empresas nunca obtuvo beneficios tributarios (excepto las exenciones tributarias que existen en relación a las donaciones realizadas a escuelas públicas carenciadas). Consideran una serie de cambios en torno al tema como ampliar las exenciones tributarias, la flexibilización de las normas que regulan los trámites con los organismos públicos, la ley de fundaciones que ya fue aprobada.

---

<sup>12</sup> "Compromiso social de las empresas en el Uruguay", Alejandra Erramuspe, Montevideo, 1988.

El empresariado uruguayo da cuenta de tres razones fundamentales para realizar colaboraciones y en las tres se observa el compromiso con la comunidad como común denominador. Es una ejemplificación práctica de que los conceptos filantrópicos tradicionales en Uruguay están dando paso a otros de carácter más moderno y vinculados con la realidad.

A pesar de lo anterior a la filantropía empresarial en el Uruguay, le queda mucho por recorrer. Todo indica que la mayoría de las empresas carecen aún de políticas efectivas y el rol que han asumido es asistencialista, lo que incide en el resultado de las iniciativas. Una deliberación común y profunda entre empresas, organizaciones sociales y Estado, puede y debe hacerse para que los fines sociales futuros a alcanzar adquieran un carácter netamente democrático.

#### b) Experiencias concretas

En el estudio de caso de algunas experiencias concretas de interacción de distintos sectores de la sociedad en Uruguay iremos descubriendo y comprobando nuevas prácticas cívicas, tratando de explorar los nuevos conceptos de ciudadanía que dichas experiencias están ayudando a forjar.

#### *Código del Niño*

“...Libertad, igualdad, fraternidad: Revolución francesa. 1789. Los beneficiarios eran los hombres. Las mujeres estaban excluidas. Ni derecho a voto, ni acceso a los cargos de responsabilidad, ni igualdad de salarios, ni estudios superiores. De ahí la lucha de las mujeres por conquistar los mismos derechos que sus compañeros masculinos. En aquella época se separaba a los niños según el sexo, se los discriminaba. Los hombres instruían a los chicos, las mujeres a las niñas, que en un siglo conquistaban el derecho al estudio. Posteriormente, los hombres abandonaron la carrera de la enseñanza y, los puestos de maestros y profesores fueron ocupados en su mayoría por mujeres. Como las mujeres enseñaban a los chicos varones, se juntó a los alumnos de ambos sexos. Se instituía, por la fuerza de las cosas la escuela mixta. Hoy se da relevancia a los derechos de los niños, como ayer ("*hoy...*", *agregado de las autoras del presente trabajo*) las minorías luchaban por los derechos de la mujer. Los eslóganes acaban por detonar cambios en el comportamiento social, sin "orden que venga de arriba..." Françoise Dolto.<sup>13</sup>

La Convención Internacional de los Derechos del Niño aparece en América Latina cuando era aún un borrador de trabajo (1987). En ese momento existía en la región una cultura de rechazar la vinculación entre condiciones materia y condiciones jurídicas de la infancia. Las leyes de Menores tenían un carácter corporativo, eran hechas por Jueces de Menores para Jueces de Menores, primaba la discrecionalidad más absoluta.

---

<sup>13</sup> *La Causa de los Niños*, Françoise Dolto, Editorial Paidós, España, 1994.

La Convención, que se aprueba en 1990, no solo cambia el pensar los contenidos de la ley sino además los mecanismos de producción de la misma. En ese sentido significó una revolución Copernicana.

En Uruguay, a mediados del año 97, la Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales (ANONG) y la Red de Organizaciones No Gubernamentales de Infancia y Adolescencia (FIPEI, FIPAM y Centros) constituyeron un grupo de trabajo de infancia y adolescencia, en esa oportunidad el tema central es el análisis y la reflexión ante la aprobación del nuevo Código, su posterior implementación y la revisión de las políticas públicas de Infancia ante este instrumento jurídico.

Durante la realización del Seminario: "Hacia un Nuevo Derecho de Niños, Niñas y Adolescentes", organizado a instancias de UNICEF, distintos representantes de la Sociedad Civil, técnicos del Instituto Nacional del Menor, parlamentarios de los principales sectores políticos, representantes del Colegios de Abogados y de la Suprema Corte de Justicia, integrantes de la Sociedad Uruguaya de Pediatría, técnicos extranjeros, realizaron sus aportes.

*"En nuestro país el proceso de adaptación de la legislación nacional a la Convención constituye uno de los escenarios de mayor relevancia de interacción de las ONGs con el Estado, en particular el Poder Judicial y el Parlamento Nacional. En el Uruguay, la incorporación de esta nueva doctrina de la protección integral es contemporánea a un proceso de revisión de un modo de articulación estatal de fuerte impronta proteccionista. Es importante señalar también como elemento de contexto, el rol de los organismos de cooperación internacional para adecuar las legislaciones nacionales a la Convención, UNICEF en particular ha sido eje fundamental... ha promovido o facilitado escenarios de coordinación Estado-Ongs..."*, María Elena Laurnaga.<sup>14</sup>

Este Proyecto de Ley inaugura una nueva percepción del niño como sujeto de derechos, derechos que se reconocen, protegen y promueven. Se apunta a una infancia integrada, donde la opinión del niño es central. El juez aparece como un técnico, en actividad jurisdiccional y limitado por garantías. Se separa lo asistencial de lo penal, en lo que tiene que ver con la responsabilidad penal juvenil, la privación de libertad deja de operar como regla considerándose como excepción para menores infractores y con medidas por tiempo determinado. También se plantean y desarrollan diversas medidas a ser ejecutadas por la familia, la comunidad y el Estado, para dar cumplimiento a los derechos de los niños/as y adolescentes.

La doctora Jacinta Balbela, expresidenta de la Suprema Corte de Justicia sostuvo<sup>15</sup> que: *"con el nuevo código regirían garantías que antes no regían, como el principio de humanidad, que prohíbe la tortura y los tratos crueles al adolescente durante la investigación; la inviolabilidad de la defensa; el principio de inocencia, el de legalidad... Las sanciones que deriven no serán tomadas del derecho penal, serán medidas socioeducativas. Sintetizando el nuevo Código del Niño es una experiencia rica*

<sup>14</sup> *Infancia: un nuevo paradigma*, M<sup>a</sup> Elena Laurnaga, Montevideo, 1999.

<sup>15</sup> *Revista Brecha*, N° 23, julio de 1999.

*no sólo desde el punto de vista normativo, también lo es en la articulación de los diversos actores sociales con los organismos del Estado y de carácter internacional".*

A pesar de constituir un esfuerzo mancomunado de los diferentes sectores, el Código no ha podido ser aún aprobado. Lo que es particularmente grave, más si tenemos en cuenta datos como los que siguen a continuación.

Un estudio llevado a cabo por Unicef y la consultora Cifra reveló que en el 39% de los hogares uruguayos, los niños y las niñas sufren algún tipo de violencia. De 1.220 escolares de todo el país encuestados, el 15% sufre violencia física grave, el 17% violencia física leve y el 7% es víctima de violencia psicológica. A la gravedad de lo anterior, se agrega el hecho de que los niños que padecen maltratos tienden a ser reproductores de esa situación y tal vez crean que eso es lo correcto. Este estudio reafirma la necesidad de un esfuerzo conjunto, para comenzar a ver al niño como un ser con derechos no solo en la jurisprudencia sino también en la práctica.

En el año 1991 fue creado el Comité de Defensa de los Derechos del Niño, organismo nacional, surgió luego de que Uruguay ratificara la Convención Internacional de los Derechos del Niño. El Comité Nacional, actuando en el marco de la normativa internacional y nacional, tiene como cometidos fundamentales dar seguimiento al cumplimiento de los derechos de los niños y analizar la evolución de la situación de la infancia.

El seguimiento se realiza en conjunto con distintas organizaciones no gubernamentales y personas que aportan los informes correspondientes a la situación de los derechos de los niños en las áreas de la educación, la salud, el trabajo infantil, niños y adolescentes privados de su libertad o en situación de calle, entre otras. El Comité Nacional está estructurado en un equipo coordinador, un plenario de organizaciones y diferentes grupos de trabajo.

El grupo de trabajo sobre Niños y Adolescentes Privados de Libertad realiza un seguimiento de la situación visitando los distintos establecimientos de internación (dependientes del Instituto Nacional del Menor) y elabora informes públicos sobre la situación en cada lugar. El grupo de trabajo sobre Salud Mental, Pobreza y Derechos del Niño, aborda la situación de los derechos de los niños y adolescentes que reciben asistencia y tratamiento psiquiátrico.<sup>16</sup>

### *Guía de la Solidaridad Ciudadana*

El ICD llevó a cabo el primer relevamiento de cerca de 800 servicios destinados a los sectores más carenciados de la sociedad. Reúne información sobre servicios sociales que trabajan para: la infancia, la juventud, las mujeres, los adultos mayores, las personas con capacidades diferentes, la salud o la comunidad en general. De los casi 800 servicios registrados en la guía, 607 aceptan trabajadores voluntarios. En 226 de estos servicios,

---

<sup>16</sup> **Fuente:** Comité de Defensa de los Derechos del Niño.



vuelcan su solidaridad más de 5.000 voluntarios, quiénes desinteresadamente y de forma organizada brindan su tiempo y donan horas de trabajo.<sup>17</sup>

Esta guía tuvo una primera edición en 1997, conteniendo en esa oportunidad organizaciones que se encontraban desarrollando su actividad en Montevideo, la capital. Debido a la buena acogida que tuvo esta primera edición que salió conjuntamente con el "Diario El País", uno de los principales diarios de Uruguay, se resolvió realizar una segunda edición, esta vez de carácter nacional, también fue distribuida a las organizaciones sociales y a los centros comunales zonales diseminados en toda la capital.

Acompañaron el emprendimiento la Fundación Kellog, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social-Programa FAS, la Intendencia Municipal de Montevideo y la Fábrica Nacional del Papel. En 1998 con motivo de la edición de la Guía Nacional, se sumaron el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Unicef y el Fondo de Canadá. Lo anterior da cuenta de una verdadera alianza entre los distintos sectores de la sociedad nacional y de los organismos internacionales.

El mayor aporte de la Guía consistió en viabilizar la comunicación entre demandantes y oferentes, más específicamente brindar la oportunidad a aquellas personas que quisieran contribuir económicamente o que desearan desarrollar actividades en las organizaciones, lo realizaran en forma directa, a partir de la información brindada. Muchas veces la falta de coordinación de esfuerzos y de información trae como consecuencia que se ayude siempre a las mismas, "las más conocidas". De esta manera se dio visibilidad a fenómenos sociales que tienen en el centro a los ciudadanos, trabajando con sus demandas, sobre la base del esfuerzo propio. Personas que en el ámbito local o barrial se nuclean en torno a distintas problemáticas buscando crear sus propias soluciones y al mismo tiempo exigir políticas públicas favorables.

Ratificando de esta forma que, el poder humano se encuentra sustentado en la capacidad de tejer relaciones con los otros. Así estas asociaciones de intereses comunes, actúan en rededor de aquellas cosas que la comunidad de pares puede llevar adelante por sí misma, haciendo de esta forma una vida más digna. Nos encontramos con ciudadanos que dan cuenta del deber de civilidad, desde el momento que existe una disposición de escucha al otro para llegar a decisiones más o menos consensuadas y a posteriori construir un espacio común. Las autoridades pertenecientes al Estado, señalaron en la oportunidad de su presentación que el tener información compilada de las distintas organizaciones les facilitarían el acercamiento a estas, para así coordinar esfuerzos.

Luego de su distribución con el Diario "El País", la publicación fue solicitada por distintas entidades sociales. Citaremos algunas: la Asociación Uruguaya de Psicoterapia Psicoanalítica (se le hicieron llegar aproximadamente unos doscientos ejemplares para ser distribuidos entre sus asociados); Boy Scouts de Uruguay la consideró una fuente básica de información; se entregó también a la Asociación de Psiquiatría y Psicopatología de la

---

<sup>17</sup> Estudios realizados por ICD muy recientemente –2000- indican que el fenómeno del voluntariado tiene dimensiones aún mayores. En 261 organizaciones sociales relevadas se comprobó la presencia de 11.000 personas realizando tareas de las cuales por lo menos 7.000 lo hacen de forma absolutamente voluntaria.

Infancia y la Adolescencia y a los distintos departamentos del Hospital Pereira Rossell (este es el centro pediátrico, de carácter público, más importante del país). La Escuela de Policía la pidió para incluirla como parte de la bibliografía en los cursos de formación de policías comunitarios, este nuevo rol de las fuerzas de seguridad es inédito en nuestro país en el que las heridas de la Dictadura, aún no han cicatrizado del todo.

La Guía acompañó a la Revista Psicolibros, con un tiraje de más de 700 ejemplares; esta publicación es recibida por psicólogos, psiquiatras, educadores sociales, asistentes sociales, fisioterapeutas, pedagogos, entre otros.

En el ámbito universitario fue entregada a las siguientes Facultades: de Ciencias Sociales, de Humanidades, de Psicología, de Derecho y la de Medicina. La gran mayoría de los estudiantes manifestaron que la publicación es un instrumento de enorme utilidad a la hora de pensar las actividades y proyectos que conforman la extensión universitaria, que es constituye uno de los fines de la Universidad.

Los pedidos y solicitudes de información continúan hoy en forma ininterrumpida por todo tipo de personas que se acercan a nuestra institución a las que también les brindamos asesoramiento.

#### *El Comité de Alianzas para la reducción de la pobreza*

Como ya dijimos reiteradamente en el presente trabajo, en los diferentes escenarios se vislumbra la Alianza entre la Sociedad Civil, la Empresa, el Estado, como un objetivo social y estratégico muy importante.

El Comité de Alianzas para la reducción de la pobreza es una iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Fundación Interamericana y el Banco Mundial. Producto de la iniciativa y la creatividad de individuos, organizaciones del Estado, la sociedad civil y la empresa privada surgen una cantidad de acciones con el fin de erradicar la pobreza. El término alianza da cuenta de los modelos en los cuales los tres sectores concurren simultáneamente.

La alianza se presenta como una forma extremadamente efectiva de lograr el objetivo de mejorar las condiciones de vida, conlleva el beneficio de la sustentabilidad ya que no queda en manos de ninguno de los grupos en particular, revirtiendo así las tendencias de exclusión y marginalidad provenientes de ciertos sectores de la sociedad.

A raíz de lo anterior, las entidades del sector privado adquieren nuevas habilidades y conocimientos que les rendirán frutos en otras alianzas y en sus propias iniciativas. La participación también fortalece al Estado, ya que esta interacción entre organismos públicos y privados permite una suerte de entrenamiento y capacitación. Para las ONGs, esta forma de interactuar representa una vía para salir del aislamiento a que fueron sometidas en muchos países.

Como muestra enumeraremos algunas de las experiencias que vienen llevándose a cabo, en nuestro país:

– Programa Aldeas Infantiles

Los actores principales de la alianza son: Aldeas Infantiles SOS, el Instituto Nacional del Menor (INAME), ITT Hartford y la Universidad ORT. El objetivo del programa es brindar atención a niños que por una razón u otra no pueden vivir con sus familias biológicas. Reciben atención a través de los programas unos 500 niños y jóvenes.

Aldeas Infantiles SOS es la responsable del cuidado y bienestar de los niños, brindándoles una madre, la posibilidad de vivir en un hogar con sus hermanos. Tiene a su cargo la administración del dinero confiado por el INAME y los donantes particulares.

El INAME tiene el rol de velar por los niños, como último responsable, aportando de acuerdo a la edad de los niños de 10 a 12 unidades reajustables por niño al mes y el reintegro de luz, agua, leche, pan, etc.

ITT Hartford, empresa vendedora de seguros de vida, ofrece a sus clientes información sobre Aldeas Infantiles SOS a través de la folletería necesaria. Dona, también, de 1 a 10 dólares americanos por cada venta de producto.

La Universidad ORT cede los derechos sobre la reproducción de los motivos de las tarjetas, que van en beneficio directo de todos los niños.

Este programa se viene implementando desde 1994 y las perspectivas son de continuar. Cabe aclarar que no existieron dificultades importantes en la implementación del programa.

– Todos los niños pueden aprender

Las organizaciones involucradas son: la ANEP- Gerencia de Programas Especiales y Experimentales, Servicio de Emergencia Médica Móvil (SEMM), Cooperativa Regional de Asistencia Médica de Pando (CAMEPA), Centros Ópticos, Grupo Marino, Sociedad Española de Socorros Mutuos. Como asociados figuran la Asociación de Talladores de Cristales, la Asociación de Laboratorios.

El programa global abarca una multiplicidad de acciones entre las que se destacan: el sistema de alimentación por Bandejas, el Programa de Capacitación de Maestros y Directores, libros escolares gratuitos, vestimenta y equipamiento de lluvia para los niños, etc.

Los objetivos de esta experiencia que comenzó en febrero de 1998 son mejorar la calidad y pertinencia de los aprendizajes, a través de la reducción del fracaso escolar en sus diferentes dimensiones y manifestaciones. Además de desarrollar un conjunto de acciones sociales integrales y coordinadas que faciliten el acceso y las condiciones de permanencia de los niños en la escuela.

Se llegó a 12.500 escolares, beneficiarios directos del programa. Otros efectos han sido la sensibilización de la comunidad en su conjunto, la difusión a través de los medios de prensa, otros actores comienzan a interesarse por la implementación de políticas similares.

SEMM, CRAMI y CAMEPA se encargan del examen físico con registro de talla, peso y presión arterial. La Federación Médica del Interior brinda cobertura en todo el país, a través de las entidades correspondientes. Centros Ópticos dona los anteojos con receta. El Grupo Marino brinda los armazones para los anteojos. La Asociación de talladores de Cristales, como es de suponer, se encarga de los cristales. La Sociedad Española Primera de Socorros Mutuos (institución de la salud de carácter privado) la atención específica de los casos sanitarios detectados. Por último la Asociación de Laboratorios proporciona medicación necesaria para atender a los niños.

– Atención a niños/as y adolescentes en situación de calle.

Se encuentran involucrados en esta actividad, en primer término el Instituto Nacional del Menor (INAME), la empresa Nuvó Cosméticos y Gurises Unidos. En segundo término: organismos públicos: Antel, Intendencia Municipal de Montevideo (Comisión de la Juventud, CCZ Nos. 2 y 10), Instituto Nacional de Alimentación (INDA), Instituto de la Juventud (INJU), Junta Nacional de Empleo (JUNAE), Ministerio de Salud Pública. Colegios: IDEJO, Kennedy, La Mennais, Luisa Luisi, Sta. Elena, Seminario, J. Zorrilla de San Martín. Empresas: Artech, Cromocolor, DHL, Feder Svirsky, Impretech, Shopping Tres Cruces, Banco Francés, ACAC, ABN AMRO Bank. Tarjetas de Crédito: Oca, Visa, Master, Cabal. Medios de comunicación: canales 4, 5, 7, 10, 11 y 12; TV Ciudad y Red Uruguay de TV. Agencias de publicidad: ADN. Otros: Club Banco República, Rifa Grupo de Viaje de Facultad de Ciencias Económicas, Grupo Scout de Punta Carretas.

El programa se propone mejorar la calidad de vida de la niñez en situación de calle y sus familias a través de la prestación de los siguiente servicios: actividades educativas y recreativas que permiten la inserción social, apoyo y seguimiento de los niños en su integración a los servicios básicos para la infancia, programas de capacitación y formación para adolescentes. Difundir, sensibilizar e involucrar a la opinión pública en la realidad de los niños/as y adolescentes en situación de calle en el marco de la Convención.

En relación con los roles o responsabilidades de cada uno de los sectores: Gurises Unidos (ONG) es el promotor y coordinador de la alianza, así como el referente técnico en la metodología a implementar. El Instituto Nacional del Menor es el proveedor de recursos técnicos y financieros para la implementación de los programas de atención directa para los niños/as en situación de calle, además del seguimiento a dichos programas. Nuvó Cosméticos tiene a su cargo el asesoramiento en el manejo de la campaña y el aporte de recursos técnicos y económicos.

El impacto de estas acciones llegó a 300 niños/as y adolescentes en situación de calle. Se captó 40 voluntarios para el desarrollo de las actividades y ser referente ante la organización pública, sociedad civil y medios de prensa relacionados con la temática.

*Manos uruguayas para reconstruir Honduras*<sup>18</sup>

La Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ), el Sindicato Médico del Uruguay (SMU) y la Federación Médica del Interior (FEMI) efectuaron un llamado a comienzos del año 1999 para participar en una misión de ayuda solidaria a las víctimas del huracán "Mitch" en Honduras. Esta iniciativa, venía a complementar una ayuda que hasta ese momento había consistido en medicamentos, alimentos, ropas y una planta potabilizadora enviada por nuestro gobierno a Choluteca. Esta misión solidaria fue, además, apoyada por la Cruz Roja Uruguaya, la Facultad de Medicina, el Ministerio de Salud Pública, la Asociación Odontológica del Uruguay y el Colegio de Enfermeras del Uruguay.

Los grupos estuvieron integrados por asistentes sociales, educadores, profesores de Educación Física, enfermeras, un odontólogo, médicos pediatras, internistas y practicantes. Los trabajadores sociales pertenecían a la Asociación Cristiana de Jóvenes. Por su parte, los médicos fueron seleccionados por sorteo, entre los cerca de ciento veinte que se presentaron, por el SMU y la FEMI. Los requisitos consistían en tener menos de 40 años y dos años en el ejercicio de la profesión. El 70% de los voluntarios que se presentaron al llamado eran mujeres con un promedio de edad de 30 años.

Los voluntarios desarrollaron su trabajo en 20 comunidades rurales ubicadas a 140 kilómetros de Tegucigalpa, con una población de aproximadamente 6.000 habitantes. El trabajo apuntaba a la formación de agentes de la salud, el fortalecimiento de las propias comunidades y la docencia por parte de los educadores sobre temas socio-sanitarios.

Viajaron en dos contingentes, permaneciendo un mes cada uno, el segundo tenía como fin apoyar y consolidar la tarea llevada a cabo por el primero. Previo a su viaje, el grupo recibió un riguroso entrenamiento físico, médico y antropológico, esto último permitió una mayor comprensión de las distintas culturas y tradiciones allí existentes. Renata Ferrari directora del Programa de Promoción Social de la ACJ, ofició de coordinadora entre los dos contingentes de voluntarios enviados.

En su oportunidad el presidente del Sindicato Médico del Uruguay Dr. Macedo, manifestó que esta era la primera experiencia en medio siglo, que el Sindicato compromete su participación en una misión solidaria; la anterior había sido en los '40 durante el terremoto de San Juan (Argentina).

La importancia de esta misión para el Uruguay, radica en el hecho de que: a) trabajaron en forma conjunta distintas instituciones gubernamentales y no gubernamentales, académicas y gremiales, b) no fue suficiente que tuvieran disposición para el trabajo y que además contaran con el saber que cada una de las profesiones les había aportado; se consideró necesario el entrenamiento, la capacitación y el énfasis en temas que se pensaba relevantes para la labor.

En resumidas cuentas estamos ante un claro ejemplo de un voluntariado responsable, que no sólo buscó ayudar sino que además procuró entender al pueblo hondureño, para desde

---

<sup>18</sup> *Revista Posdata* N° 233, Montevideo, Marzo 1999.

ese lugar trabajar conjuntamente con las comunidades e instaurar acciones que continuaran replicándose, aún después de que los grupos finalizaran su trabajo.

El Dr. Carlos Montejo, uno de los coordinadores de las brigadas manifestó a la Revista Noticias<sup>19</sup>: "...Lo hermoso fue haber vivido la solidaridad tan de cerca, aprender a conocer y respetar culturas tan diferentes. Supimos que existen otras formas de vida muy distintas a la propia, con criterios inimaginables para nuestra educación, pero tan válidas como cualquiera. Nos dimos cuenta que algo cambió en nosotros, más allá de que la parte de la atención fue buena, que la capacitación también lo fue y que el diagnóstico comunitario será útil comprobamos que el espíritu humano de solidaridad sigue vigente. Hay valores que el individualismo no ha destruido..." y más adelante expresa "...Pero debemos precavernos de no confundir solidaridad con beneficencia..."

#### *El anteproyecto del Código del Anciano*

Este Anteproyecto fue redactado por la Dra. Delia Giudice y el Dr. Antonio Ferrara, médicos geriatras y gerontólogos, y supervisado por la Dra. María Inés Varela de Motta, Ex Ministra del Tribunal de Apelaciones en lo Civil y profesora de Derecho de Familia en la Facultad de Derecho.

En el anteproyecto figuran temas como:

- definición del anciano.
- ubicación del anciano en la sociedad, derechos, deberes y garantías.
- del Instituto Nacional de la Ancianidad.
- la protección legal, civil y penal. La ayuda económica.
- curaduría; vivienda; jubilación; trabajo; salud.
- de los hogares y casas de salud.

Estamos ante un nuevo ejemplo de un ejercicio de la ciudadanía mucho más amplio. Las iniciativas parten de la sociedad a los gobernantes de turno. Se puede apreciar también un mayor contacto a través de las diferentes disciplinas en pro de un trabajo común.

## 4. Dónde estamos y hacia dónde vamos

### a) Las nuevas formas de compromiso social

#### *El voluntariado*

---

<sup>19</sup> Sindicato Médico del Uruguay, *Revista Noticias*, N° 99. Montevideo, julio de 1999.

El voluntario ha sido definido como “el colaborador altruista que no busca compensaciones materiales, económicas, laborales o profesionales”<sup>20</sup>. Los motivos del voluntariado tiene múltiples orígenes, que van desde el altruismo, la generosidad, el impulso religioso, el utilizarlo como complemento de una carrera profesional hasta el logro del prestigio social por medio de la acción benéfica.

Peter Drucker señala que ciertas organizaciones han decidido rebautizar a sus “voluntarios”, como “personal no remunerado o colaboradores”, brindándoles el incentivo de la capacitación y el tratamiento igualitario como “miembros del personal”, cuyo rendimiento es evaluado permanentemente. (Drucker, 1993).

El voluntariado es una forma de combatir las situaciones de exclusión y de desigualdad. Presenta una mayor flexibilidad en su organización, además de constituir una práctica democrática invaluable. Ciertos sectores se sienten alarmados debido a que consideran que en la actual situación de crisis económica estas fuerzas sociales, podrían ser utilizadas como mano de obra supletoria. Pero la realidad es que el perfil del voluntariado social, apunta a una acción de desarrollo que no busca sustituir la mano de obra, sino que por el contrario desea reforzarla para obtener una mejor calidad de vida para todos los ciudadanos.

Un estudio <sup>21</sup> sobre el voluntariado en Uruguay arrojó importantes datos:

- Sobre un total de 1.906 voluntarios pertenecientes a 14 instituciones que trabajan en temas de salud, SIDA, infancia, juventud, medio ambiente, derechos humanos, promoción de la mujer, el rasgo más significativo es la heterogeneidad. Existe una participación a partir de los 15 años manteniéndose hasta los 65 y más. Los adultos jóvenes constituyen el núcleo central.
- En el 64,2% de las instituciones de la muestra predominan las voluntarias mujeres. Asimismo, en dos de esas instituciones, Damas Rosadas y AMULP, las voluntarias son exclusivamente mujeres.
- En cuanto al nivel educativo las autoras afirman que la mayoría del voluntariado ha completado la secundaria y en un alto porcentaje tiene estudios terciarios.
- Al establecer la relación existente entre el número de voluntarios (1.906) y la población beneficiaria (29.630) de la muestra se podría sostener que existe una relación entre voluntarios y beneficiarios de 1 a 15 respectivamente.

En síntesis podría decirse de los datos obtenidos en la antes mencionada investigación y en las cifras citadas en relación con la Guía de la Solidaridad Ciudadana que entre el Estado y el Mercado, se abrió un amplio espacio donde las sociedades modernas están definiendo un nuevo tipo de actor que es el voluntariado.

---

<sup>20</sup> “Tercer Sector en Uruguay, movilización de recursos humanos y financieros: su impacto en el desarrollo económico”. Bettoni Analía, Vázquez Graciela, ponencia presentada a la II Conferencia Internacional de ISTR, ciudad de México, julio, 1996.

<sup>21</sup> “Características del Voluntariado en Uruguay, Martha Aguñín, Graciela Sapriza, Montevideo, 1997.

El fenómeno encuentra su explicación también, en el hecho de que a lo largo de la historia las diversas religiones deben dar respuestas a las interrogantes sobre el sufrimiento en el mundo, las desigualdades materiales y de riqueza, así como encontrar el significado del Mundo. Al consolidarse la sociedad secularizada asistimos al fracaso de las respuestas ensayadas, la política tampoco pudo dar cuenta de ellas. Puede decirse que la solidaridad es un intento de encontrar respuestas a las preguntas que aún siguen en pie.

En nuestras sociedades segregadas asistimos a la desaparición de los lugares comunes, esto es particularmente grave si tomamos conciencia que la juventud es la etapa de la vida donde el ser humano inicia el proceso de construcción de su identidad. Esta identidad se construye desde los jóvenes y desde el discurso social imperante, imagen que será sostenida por el conjunto de los actores sociales.

El voluntariado puede presentarse como una forma de inclusión, que permita acortar la brecha existente y ofrecer a su vez nuevas alternativas. Un joven en desventaja puede transformarse en un adulto sin posibilidad de hacerse oír.

Cabe aclarar que la solidaridad como elemento integrador debe ser acompañada de eficiencia. En este desarrollo el Liderazgo surge como el siguiente paso a tomar. Actualmente, se habla de que las organizaciones sociales necesitan aumentar su efectividad, para ello es necesario el uso de la inteligencia en el gerenciamiento.

Los líderes aparecen así no solamente como potenciales replicantes de experiencias hacia la interna de la trama social, sino también como sujetos centrados en la misión de la institución a la que pertenecen, asentados en una serie de valores que guían su vida, orientados por los datos que la cambiante realidad aporta día a día. Para poder llevar a término su tarea deben tener claro lo que creen que pueden aportar y cuales son sus fortalezas.

Alain Tourraine sostiene que: “ la sociedad está en movimiento en una especie de carrera, de maratón en la que se va cada vez más deprisa y en la que participan corredores cada vez más numerosos y preparados”.

El trabajo voluntario y el voluntariado, lejos de significar una forma de suplir ausencias del Estado o una manera de ocultar desempleo, es una forma de participación ciudadana que fortalece la democracia.

En Uruguay no existe aún un marco legal que reconozca la importancia del trabajo voluntario como un ejercicio de la ciudadanía y que por último lo incentive. Una regulación tal, que permita el desarrollo de un voluntariado corporativo que realice tareas en pro del desarrollo comunitario, con el respaldo de la empresa para la que normalmente realiza un trabajo remunerado.

### *La Ciudadanía a fines de Siglo*

La sociedad de fines de siglo comporta un nuevo concepto de ciudadanía, que sufre una expansión que va más allá del simple ejercicio de los derechos políticos. Se afirman



nuevos derechos que no poseen ni instituciones ni organizaciones para hacerlos valer, a modo de ejemplo tenemos: el espacio local y supranacional, las comunicaciones, etc.

Hoy nos encontramos con que el concepto de ciudadanía no da cuenta de una unidad, desde el momento que se habla de la “Ciudadanía Social” y de la “Ciudadanía Política”. La diferencia radica en que una es más abarcativa, ya que el ciudadano social no tendría restricciones desde el punto de vista de la nacionalidad, de la edad o del sexo. El otro elemento de diferenciación se encuentra en que lo social implica un compromiso más activo, a diferencia del político que aparece así más acotado. La ciudadanía social es un concepto que envuelve a la sociedad con una serie de derechos y también de deberes, que tiene su génesis en la pluralidad.

Esta nueva construcción de ciudadanía implica apropiarse del espacio público, por parte de la comunidad. El Estado ya no es quien atribuye el carácter de ciudadano basado en la nacionalidad. El concepto de generación como forma de catalogar a jóvenes y niños desaparece. La ciudadanía se ha ampliado desde la mera elección a través del voto u opción electoral a la participación diaria en las decisiones, al involucramiento en organizaciones sociales, a tener voz desde la infancia, a considerar a los niños y las niñas como sujetos de derecho, al igual que los demás sectores de la sociedad.

La ciudadanía, tal como es entendida hoy, surge como una forma de combatir la exclusión y desarrollar estrategias de sobrevivencia ante las necesidades humanas no satisfechas. Aquellos individuos que han sido excluidos de los sistemas productivos, que se encuentran desempleados, sufren una muerte social; no son potenciales consumidores, ni pueden obtener préstamo alguno, deambulan con sus familias de pensión en pensión. La pérdida del trabajo no es sólo una pérdida económica, es también una pérdida de relaciones sociales, de posibles oportunidades e incluso de la categoría de afiliado en el sindicato. Un ejercicio de una ciudadanía responsable por parte de todos los integrantes de la sociedad sin lugar a dudas es el camino para el restablecimiento de la dignidad para estos trabajadores.

Dada la similitud con los conceptos anteriores nos referiremos al Capital Social. ¿De qué hablamos cuando nos referimos al Capital Social, nos referimos a un cúmulo de horas, de inteligencia y de solidaridad que provienen de millones de individuos que se encuentran trabajando en la búsqueda de soluciones a los problemas básicos?. El Capital se genera en forma espontánea desde las bases, no es patrimonio exclusivo ni del Estado ni del capital privado, sino de una voluntad propia.

## **5. Reflexiones finales**

En el momento de las proposiciones finales nos encontramos con la dificultad de dar cuenta de una realidad tan vasta y tan cambiante.

El mundo en que vivimos es un mundo en profundo estado de crisis energética y sanitaria, con inflación y desempleo, con aumento de violencia que tiene su génesis en una perimida visión del mundo.

Lo anterior es de vital relevancia si tenemos en cuenta que las conductas futuras de la gente se forman en el presente a partir de sus ilusiones y de su universo simbólico. Por lo tanto creemos que los problemas no pueden seguir siendo enfocados desde una perspectiva mecanicista y reduccionista; sino que es necesario trascender los límites en procura de una concepción holística e integradora de la realidad.

La necesidad de una sociedad solidaria no es un simple “slogan” todo lo contrario, ella nos plantea el desafío de construir fuertes lazos fraternales que potencien las identidades y las fuerzas de cada uno de los sectores. La posibilidad de un cambio, pasa por la capacidad de plantear estrategias que posibiliten nuevas alianzas que den lugar a un escenario diverso. Es en la alteridad donde adquirimos conciencia de nuestro propio yo.

En Uruguay se está comenzando a dar pasos hacia una ciudadanía horizontal, a nuestro entender para llegar a esa meta, es vital encontrar un equilibrio entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Los ciudadanos generan nuevos canales de participación en busca de un proyecto colectivo.

Es muy importante tener una ciudadanía activa, reflexiva. La diversidad de agrupamientos de ciudadanos y la constante transformación que se viene dando a la interna de las organizaciones, como también, hacia la sociedad en general da cuenta de un crecimiento del sector cívico.

Para concluir, nos gustaría aclarar que los casos aquí presentados en este trabajo son apenas un recorte de las nuevas formas de participación ciudadana que se vienen dando en Uruguay.

## Bibliografía

Aguñín, Martha, Sapriza, Graciela (1997): “*Características del Voluntariado en Uruguay*”, ICD, Montevideo.

ANEP-CODICEN, ANONG, Banco Mundial, PNUD, Cámara Mercantil de Productos del país (1998): “El desafío de reducir la pobreza juntos”. Ed. Latina. Montevideo.

Bettoni, Analía, Cruz, Anabel (1998): “*Youth and Third Sector in Uruguay*”, ICD, Montevideo.

\_\_\_\_\_ (1999): “*Tercer Sector en Uruguay*”. Material preparado para el proyecto de estudio de las tendencias del Tercer Sector en Iberoamérica, que desarrolla la Facultad de Ciencias Jurídicas y de la Administración de la Universidad de San Pablo - CEU.

Barreiro, Fernando, Cruz, Anabel (1988): “*La dificultad de ser. Organizaciones No gubernamentales en el Uruguay. El desafío de la democracia.*” ICD-Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

Bettoni, Analía, Vázquez, Graciela (1996): “*Tercer Sector en el Uruguay*” II Conferencia Internacional, ISTR, México, (ponencia).

\_\_\_\_\_ (1996): “*El Trabajo Voluntario a fines del siglo XX*”. Encuentro de Voluntariado, Asociación Cristiana de Jóvenes, (ponencia).

Dolto, Françoise (1994): “*La causa de los niños*”. Ed. Paidós. España.

Erramuspe, Alejandra (1998): “*Filantropía Empresarial en el Uruguay*”. ICD. Montevideo.

Fraerman, Alicia (1997): “*Juventud y Solidaridad. Nuevas utopías para una sociedad en cambio*”. Ed. Comunica. Madrid.

Instituto de Comunicación y Desarrollo (1998): “*Guía de la Solidaridad Ciudadana*”. ICD. Montevideo.

Lauraga, María Elena (1999): “*Interacción Estado-Sociedad Civil en el sistema de políticas públicas de infancia*”. ICD. Montevideo.

Ministerio de Educación y Cultura (1998): “*Las Asociaciones civiles y fundaciones en Uruguay*”. Primer relevamiento nacional, Montevideo.

Morín, Edgar: “Fronteras de lo político”. Revista de Occidente Nº 168, 1993.