

El Tercer Sector en Uruguay

Analía Bettoni - Anabel Cruz

1999

Material preparado para el proyecto de Estudio de las
Tendencias del Tercer Sector en Iberoamérica,
desarrollado por Facultad de Ciencias Jurídicas y de la
Administración de la Universidad San Pablo-CEU,
con el apoyo de la Fundación San Benito de Alcántara,
la empresa Iberdrola y el Centro Español de Fundaciones.



Instituto de Comunicación y Desarrollo
Montevideo-Uruguay
icd@adinet.com.uy
www.icd.org.uy

El Tercer Sector en Uruguay

Analía Bettoni y Anabel Cruz

1. La situación del Tercer Sector en el país

En Uruguay país pequeño, con una población de poco más de 3 millones de habitantes, al igual que en resto de los países de América Latina se ha venido generando durante las últimas décadas un desbordamiento en la capacidad del Estado para sintetizar y administrar las crecientes demandas sociales, debido a la mayor complejidad de la sociedad actual y a la sostenida diversificación y ampliación de sus intereses.

Al igual que en resto de los países, esta crisis continuada y violenta del modelo social - que cierra todos espacios de mediación y representación en la década del 70 con los regímenes dictatoriales- ha impulsado el surgimiento, resurgimiento y desarrollo de nucleamientos de iniciativa privada que tienen su base en la sociedad civil.

En Uruguay, país de constante predominio de “lo político”, este nuevo movimiento de la sociedad civil fue una alternativa novedosa a través de la cual los sectores sociales podían formular las demandas que ahora no podían canalizar a través de las estructuras políticas y sociales clásicas.

En el interior de la sociedad civil uruguaya identificamos, dentro de su construcción y reconstrucción permanente desde: grupos barriales locales o sectoriales hasta instituciones de vasto alcance y experiencia; desde agrupamientos nucleados en torno a un único objeto de acción hasta organismos polivalentes que se realizan a través de una gestión múltiple de actividades; desde grupos que se sustentan con la contribución de sus propios miembros o la realización de actividades a propósito o diversas formas de mecenazgo o asistencia hasta organizaciones donde prevalece el apoyo proveniente de la cooperación internacional.

Las organizaciones que componen la sociedad civil en el caso de Uruguay, incluye, por lo menos las siguientes siete vertientes:

- a. Las organizaciones culturales, sociales de actividad deportiva, destinadas a la ocupación del tiempo libre y la recreación.
- b. Las 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, comedores, policlínicas y otros centros de atención para la salud e incluso grupos ambientalistas.
- c. Las organizaciones sindicales y de trabajadores, con una muy larga trayectoria en el Uruguay, que asumen la defensa y la representación de los asalariados.
- d. Las Organizaciones No Gubernamentales de distinta índole, que incluye grupos profesionales, grupos de asistencia, asociaciones de interés, así como las auto-denominadas ONGs de desarrollo: organizaciones con una fuerte normatividad interna,

que proponen un discurso elaborado sobre temas de desarrollo, la democracia y los problemas sociales, cuentan con un cuerpo permanente de expertos y se desempeñan con respaldos externos provenientes de la cooperación internacional. Las ONGs de desarrollo se han agrupado en Uruguay en una Asociación Nacional que cuenta a la fecha con una cincuenta de asociaciones socias.

- e. Las fundaciones privadas, fundaciones empresariales vinculadas al sector comercial y fundaciones filantrópicas
- f. Las instituciones educativas, con programas de capacitación formal e informal, tanto de nivel primario, secundario, técnico, universitario o terciario y de orientaciones específicas.
- g. Las organizaciones cooperativas, que trabajan sobre la base de una economía solidaria y que en Uruguay cubre los sectores de vivienda, ahorro y crédito, agropecuario.

Las organizaciones clasificadas en las primeras seis vertientes tienen un importante rasgo común y es el hecho de ser asociaciones sin fines de lucro: los objetivos que las mueven son de carácter altruista y no tienen entre sus fines la ganancia o el provecho económico. Esta es la razón que está de la también conocida denominación de “sector no lucrativo”. Esta característica no impide que las organizaciones generen servicios o productos que son comercializables o reciban fondos de la cooperación nacional e internacional.

En 1997 el Ministerio de Educación y Cultura, organismo que realiza la policía administrativa de asociaciones civiles y fundaciones¹, realizó el primer relevamiento nacional de las organizaciones sin fines de lucro en el país. Desde 1925 a la fecha este ministerio ha inscripto más 15.000 asociaciones, pero la falta de vigencia de los archivos lo enfrentó a la necesidad de realizar un censo nacional. A través de este censo se registraron más de 3566 asociaciones sin fines de lucro y con personería jurídica reconocida, y se estima que existe un número por lo menos equivalente que no se presentó a ninguno de los dos llamados del relevamiento.

Este relevamiento incluye todas las asociaciones civiles en su definición más amplia: instituciones de promoción social, instituciones relativas al trabajo y previsión social (Cajas de Auxilio y Sociedades de Administración de Fondos de Previsión Social), fundaciones, instituciones educativas y culturales, instituciones de fomento rural y barriales, instituciones deportivas, instituciones religiosas, instituciones de asistencia y beneficencia, instituciones relativas a la salud e instituciones de inmigrantes o residentes.

Un somero análisis arroja que un 30% de las instituciones relevadas se dedican a actividades deportivas, otro 30% a actividades sociales (infancia, juventud, mujer, tercera edad, salud, etc.), un 12% realiza actividades gremiales y un 8% son instituciones educativas.

¹ *Las Asociaciones civiles y fundaciones en el Uruguay. Primer relevamiento nacional.* Montevideo, Ministerio de Educación y Cultura, 1998.

La información recabada a través de este censo no es representativa de lo que llamamos Tercer Sector sino que lo excede en su alcance. El Tercer Sector si bien se diferencia -desde su denominación- del mercado y del Estado, tiene algo de lo privado porque surge por la iniciativa de particulares, y tiene algo de público ya que sus acciones están orientadas al bien general. Si nos restringimos a las organizaciones que componen este sector (ONGs, organizaciones de base y comunitarias, fundaciones y organizaciones de asistencia o beneficencia) la estimación que realiza ICD en base a sus estudios es que el mismo está compuesto por alrededor de 1000 organizaciones. Aunque la cifra parece modesta en comparación con países de alto desarrollo de movimientos sociales, no lo es para el caso de Uruguay, país mediatizado históricamente por la actividad política-partidaria.

Las organizaciones no gubernamentales (ONGs) son una forma innovadora de la sociedad civil, al implementar e impulsar proyectos y programas de desarrollo más abarcadores. El surgimiento de las ONGs es relativamente reciente en la historia uruguaya, su nacimiento se ubica en el primer tramo de la década de los 80, cuando un amplio movimiento opositor contribuía a iniciar la transición a la democracia. Entre 1984 y 1987, período de la apertura política, fue cuando las mismas tuvieron su mayor crecimiento².

Se diferenciaron de otros tipos de organizaciones por la gestión de intereses públicos y no por el de sus propios miembros, por buscar acciones de desarrollo sin buscar la representación orgánica de los grupos beneficiarios, por contar con un cuerpo permanente de técnicos y profesionales, por su capacidad de gestión financiera y la virtud de canalizar recursos de la cooperación internacional.

Para el caso de Uruguay se podrían clasificar la diversidad de ONGs dentro de las siguientes temáticas principales: actividades académicas y paracadémicas propias de las ciencias sociales; promoción social dando prioridad de tareas genéricas o específicas; condición de la mujer; condición juvenil; derechos humanos; educación especializada; salud; agro; medio ambiente y micro y pequeñas empresas.

Las áreas de acción han tenido sus períodos de auge y de caída, regido sin duda por los caminos que se han transitado a nivel nacional, así como también por las causas internacionales que influyen en las políticas de ayuda al desarrollo por parte de las agencias públicas y privadas de cooperación internacional.

A modo de ejemplo las organizaciones de derechos humanos o centros de investigación sumamente politizados tuvieron su auge en la etapa de transición a la democracia y fueron lentamente cediendo espacios a nuevas áreas de trabajo. Desde 1990 un gran número de ONGs iniciaron actividades vinculadas a la promoción de iniciativas productivas de tipo microempresarial, en este momento fue fundamental satisfacer las demandas en el campo del asesoramiento y capacitación productiva como nuevos caminos alternativos para el

² Información en profundidad en *Organizaciones no gubernamentales de Uruguay. Análisis y repertorio*. 1ª, 2ª y 3ª ed. Montevideo, ICD, 1988, 1990 y 1994.

desarrollo de actividades económicas que dieran respuesta a las crecientes necesidades de ingreso y empleo.

En los últimos años de la década del 80 y los primeros de la del 90 hubo un crecimiento explosivo de las formas asociativas interesadas en la temática ambiental. Mientras que durante casi 40 años (desde 1945 a 1984) se constituyeron solamente 8 organizaciones o grupos medioambientalistas, en los siete años que van de 1985 a 1992 se fundaron 38. El desarrollo y constitución de ONGs y grupos ambientalistas en este período están determinados por la coyuntura nacional, y por la importancia y la atención prestada al tema a nivel internacional a raíz de la Conferencia Mundial Río 92.³

En cuanto a las fundaciones ha habido en los últimos años un importante incremento en su número. En un estudio⁴ llevado adelante por la Universidad Católica donde se relevaron 75 fundaciones de las 106 registradas legalmente, se comprueba que el 35% de éstas se fundaron entre 1985 y 1989 y el 32% en el período comprendido entre 1990 y 1994.

El 79% se reconoce como fundación operativa, siendo la organización de cursos charlas o talleres de actividad las acciones más compartidas. Sus fines son variados: culturales, educativos, de beneficencia, de promoción social. Las fundaciones empresariales son aún muy escasas, solamente existen cinco, y se concentran en actividades culturales.

Del análisis de un relevamiento⁵ de más de 600 entidades del Tercer Sector de todo el país, que ICD llevó adelante a fines de 1998, se desprenden algunos datos muy significativos. En primer lugar cabe destacar que la infancia, la juventud y la salud son las áreas prioritarias hacia las cuales las organizaciones orientan sus acciones. En segundo lugar aparece como una gran fortaleza y potencial el trabajo voluntario. El 80% de los servicios que brindaron su información cuentan o aceptan personal voluntario y sólo en 200 de esos servicios se contabilizaron por lo menos 5.000 personas que voluntariamente donan su tiempo y energía para volcarlo en el marco de esos servicios.

No se puede a partir de estos números hacer una extrapolación para el resto de las organizaciones, pero podemos afirmar que los recursos humanos voluntarios son el sustento de exclusivo de muchos servicios, especialmente en el caso de las organizaciones más pequeñas que trabajan en el nivel comunitario y barrial, como guarderías, policlínicas, centros de atención primaria de salud, hogares diurnos, comedores y merenderos.

2. Marco legal e impositivo

La normativa legal relacionada con las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay es relativamente reducida, pero esto no ha impedido el desarrollo y la existencia de una vasta red de organizaciones.

³ *Medio ambiente en Uruguay*. Montevideo, ICD-FESUR-NOVIB, 1993

⁴ *Primera guía uruguaya de fundaciones*, Gonzalo Rodríguez Doldán, Montevideo, Ucuadal, 1995.

⁵ *Guía uruguaya de la solidaridad ciudadana*. Publicación de ICD que se distribuyó gratuitamente con la edición del diario El País el 9 de diciembre de 1998.

En la legislación uruguaya se distingue entre asociaciones civiles y fundaciones, pero las diferencias entre ambas se han extraído de la doctrina y son aceptadas por la práctica de la Administración, admitiendo pacíficamente su existencia desde hace varios años. La Ley de Fundaciones, luego de muchos años de vacío legal fue aprobada en el mes de agosto de 1999, casi simultáneo a la redacción de este artículo. Por lo mismo, el texto legal aún no ha sido puesto en práctica.

Las fundaciones se distinguen de las asociaciones en que a diferencia de éstas cuyos beneficios pueden ser imputados para el crecimiento de la asociación o el beneficio de sus miembros, en las fundaciones el fin es altruista, como por ejemplo la ayuda y beneficencia hacia los sectores desposeídos y empobrecidos o el impulso y la promoción de las artes, etc. En ambas modalidades se hace necesario la existencia de un patrimonio para la consecución del fin, que en el caso de las fundaciones proviene de afuera de la organización misma. En nuestro medio existen fundaciones, pero la estructura jurídica es de asociación civil, lo que no es apropiado si tenemos en cuenta la diferencia que encierra cada uno de los conceptos.

En el plano legislativo ha habido durante muchos años un vacío respecto a estas organizaciones, no existiendo hasta 1999 legislación orgánica que regule la materia, habiéndose aprobado la Ley de Fundaciones en el mes de agosto de este año. El primer proyecto de Ley sobre Fundaciones fue presentado en 1990, proyecto que fue aprobado por la Cámara de Senadores pero fue rechazado por la Cámara de Representantes. En el año 1995 se presentó nuevamente un proyecto de ley que recibió también media sanción. Desde entonces a la fecha no se habían producido modificaciones al respecto⁶, hasta que en agosto de 1999 el Proyecto fue aprobado.⁷

La nueva Ley de Fundaciones aunque con imperfecciones y algunas deficiencias es considerada como un paso adelante. El cabildeo realizado por un grupo de Fundaciones y ONGs capitalizó este logro, que aunque adolece de determinadas limitaciones (como por ejemplo no tener en cuenta o proponer exenciones tributarias para favorecer el flujo de recursos hacia la sociedad) es un primer paso en la obtención de un marco regulador más amplio y completo.

En un análisis que realiza la Dra. María Elena Martínez⁸ señala que las diferencias básicas entre asociación civil y fundación están en “la existencia y la necesidad en las fundaciones de un patrimonio fundacional como instrumento que permite razonablemente realizar los fines”. Una diferencia instrumental “radica en que la Administración ha establecido un estatuto tipo, al que deben ajustarse las asociaciones civiles para ser reconocidas como personas jurídicas”.

⁶ Breve historia sobre la legislación de las fundaciones en *Filantropía y orden jurídico en Uruguay*, Graciela Vázquez. Montevideo, ICD, 1995.

⁷ Ley 17,163 de agosto de 1999.

⁸ *Marco regulador de las organizaciones de la sociedad civil en Sudamérica*. PNUD, 1997.

También agrega que “las organizaciones de base territoriales, como funcionales que beneficien sólo a sus afiliados, organizaciones religiosas, partidos políticos, sindicatos, centros educativos formales, centros culturales, etc. en principio no tienen determinadas legalmente condiciones o requisitos distintos”. Sólo en algunos casos existe una normativa específica vinculada en general al tipo de servicio o actividad que prestan ciertas organizaciones como: partidos políticos, organizaciones religiosas, instituciones de Asistencia Médico-Colectivas, Universidades y escuelas privadas y cooperativas”. Pero que no analizaremos ya que exceden los objetivos de este estudio.

El Ministerio de Educación y Cultura ejerce la policía administrativa de las asociaciones civiles y fundaciones, encargándose de las resoluciones administrativas que encuadran la tramitación de la personería jurídica, gestión y extinción de las organizaciones de la sociedad civil. Prácticamente la única norma que se refiere a la creación, aprobación, funcionamiento y extinción de una organización es el Decreto-Ley 15.089, de 12 de diciembre de 1980.

En relación a las exenciones tributarias la Constitución establece que las “instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza estarán exoneradas de impuestos nacionales y municipales como subvención por sus servicios”. Se ha interpretado los términos “instituciones culturales” en sentido amplio, de forma tal que comprende prácticamente todas las organizaciones sin fines de lucro que realizan actividades de interés público. Para que una organización quede exonerada de los impuestos nacionales y departamentales (excluyendo las tasas, las contribuciones de mejoras y los gravámenes aplicables a bienes o servicios) deben ser una institución privada de naturaleza cultural (en sentido amplio), contar con personería jurídica y solicitar a la autoridad competente que declare la exoneración.

Uruguay no cuenta con una legislación general que permita a las personas físicas o jurídicas realizar donaciones a organizaciones de la sociedad civil y deducirlas de sus impuestos. Recientemente se han dictado algunas normas de carácter particular que establecen beneficios tributarios para las empresas contribuyentes del Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio y del Impuesto al Patrimonio por las donaciones que realicen para la compra de alimentos, útiles, vestimenta, construcciones y reparaciones a establecimientos de Educación Primaria, Secundaria, Técnico Profesional y Formación Docente, que atiendan a las poblaciones más carenciadas. El beneficio se ha extendido en forma reciente a la Universidad de la República, para los establecimientos públicos dependientes de los Consejos de Educación Secundaria y Educación Técnico Profesional, así como a servicios del Consejo de Educación Primaria y a proyectos técnicos dirigidos a mejorar la calidad educativa. Los beneficios consisten en que el 25% de la donación podrá ser imputado como gasto de la empresa y el 75% restante se imputará como pago a cuenta de los tributos mencionados.

Esta normativa tan escasa pone de manifiesto la necesidad de legislar para eliminar las incertidumbres y vaguedades sobre las organizaciones de la sociedad civil, que se

caracteriza por la extrema importancia de una jurisprudencia meramente administrativa. Se pone de manifiesto la necesidad de legislar sobre exenciones tributarias creando además normas que promuevan la colaboración de las empresas con la sociedad civil, impulsando la colaboración entre ambos sectores, la cual es mínima hasta el momento. Y por último acelerar el proceso de sanción de la Ley de Fundaciones que regule y promueva la actividad de estas organizaciones que pueden contribuir a la solución de muchos de los problemas sociales que aquejan a la sociedad uruguaya.

El Dr. Ignacio de Posadas, impulsor de la Ley de Fundaciones sostiene que “si hubiera un instrumento, el desarrollo sería mucho mayor. Es muy difícil medir que cosas buenas no se hacen o no se hicieron porque falta el instrumento. Es una prueba negativa que no se puede hacer, pero todo indicaría que teniendo un instrumento para hacer cosas buenas habría mucho más de lo que hay hoy. Ha habido bastantes casos de fundaciones del exterior que son reticentes o hasta se niegan a colaborar o a proveer fondos a entidades uruguayas porque no las entienden, no las perciben como lo que ellos entienden como fundación”⁹. Con la reciente aprobación de la Ley de Fundaciones la sociedad uruguaya tiene ante sí una nueva herramienta y un nuevo desafío.

3. Mecanismos de financiación

Las organizaciones no gubernamentales se financian mayoritariamente de la cooperación internacional, pero la misma ha dejado de tener un papel preponderante. América Latina ha dejado de ser prioridad para la cooperación europea y dentro de ésta los países andinos tienen más atención que el cono sur. Esto sumado a los cambios en el escenario mundial y la finalización de los procesos de transición democrática, modificaron las prioridades y el volumen de recursos dirigidos a los países latinoamericanos.

A través de una mirada retrospectiva, podemos vislumbrar claramente una curva descendente de la cooperación internacional -tanto por parte de organizaciones no gubernamentales europeas como de agencias multilaterales- hacia las organizaciones de Tercer Sector desde hace 6 años a esta parte. Según los informes del PNUD ¹⁰ en 1991 fueron alrededor de 50 las organizaciones que recibieron apoyo de la cooperación internacional, en 1992 este número disminuyó abruptamente a un número menor de 20 manteniéndose en ese nivel hasta ahora.

Frente a esto las ONGs comienzan a actuar a fin de asegurar su estabilidad, buscando mecanismos alternativos de obtención de fondos: negocian bilateralmente con la cooperación internacional nuevos tipos de acuerdos y apoyos a más largo plazo, buscan acceder a recursos nacionales mediante el desarrollo de productos, servicios y contratos de consultoría técnica y diversifican su accionar orientándose hacia las nuevas áreas de interés a nivel mundial.

⁹ Revista *Tercer Sector*, N°21 1998 , Dossier ICD, p. 6.

¹⁰ Informes *Cooperación para el desarrollo*, PNUD, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997.

Si analizamos el caso 50 ONGs que forman parte de la Asociación Nacional de ONGs, encontramos que casi el 60% de los aportes del presupuesto total de estas organizaciones provienen de la cooperación internacional, la generación de recursos propios o a nivel interno apenas promedia el 25% y la obtención de fondos nacionales alcanzan tan sólo el 17% ¹¹.

El relacionamiento institucional con el Estado -a nivel nacional y municipal- se ha incrementado en los últimos años. Estos mecanismos de cooperación se dan en el marco de los procesos de reforma del Estado, cuyos lineamientos generales implican la racionalización administrativa, y control del gasto público, desregulación, desburocratización, privatizaciones y liberalización de las funciones tradicionales del Estado benefactor, privatizaciones “periféricas”, políticas de concesiones y descentralización de políticas. Además ésto se ha visto favorecido por las políticas de los organismos internacionales que presionan para que se trabaje con las organizaciones de la sociedad civil, sumado al convencimiento de algunas instituciones y al cabildeo realizado por las propias organizaciones.

El mayor desarrollo en la interacción Estado/sociedad civil se ha dado entre las organizaciones dedicadas a la infancia, básicamente a través de modalidades que integran a las ONGs a las políticas generales de desintitucionalización. El Instituto Nacional del Menor (INAME), aparece como la mayor contraparte tanto en términos cuantitativos y financieros, manteniendo actualmente acuerdos -fundamentalmente en la modalidad de convenios- con 350 organizaciones del tercer sector. En menor medida se ha avanzado con otras instituciones estatales como las intendencias municipales, ministerios, administraciones e institutos.

Tomando el ejemplo del INAME, tenemos que el sector privado se hace cargo de la cobertura de aproximadamente el 61% de los menores atendidos por esa institución, pero de todos modos hay un desequilibrio muy importante entre el monto de las transferencias y la cobertura de servicios que brinda la sociedad civil¹².

La cooperación del empresariado con las organizaciones de la sociedad civil es aún incipiente. Pero a pesar de la falta de incentivos legales y fiscales, el empresariado uruguayo está incorporando y demostrando una actitud más responsable con la sociedad. Salvo algunas excepciones, la modalidad más extendida de cooperación -según los datos de una encuesta empresarial¹³ realizada a fines de 1998- es la donación de dinero o productos en respuesta a solicitudes puntuales. El apoyo a ONGs para proyectos más abarcadores o de más largo aliento se realizan en menor medida, un 50% de las empresas entrevistadas no ha tenido relación con este tipo de organizaciones. Sería muy importante realizar un

¹¹ *Guía de organizaciones no gubernamentales orientadas al desarrollo*, 1997.

¹² *Políticas públicas de infancia en la reforma del Estado. Transformaciones en la interacción sociedad civil/Estado*, María Elena Larnaga, ICD-Gurises Unidos-El Abrojo-Vida y Educación, 1998 (informe reservado)

¹³ *Filantropía empresarial en Uruguay*, ICD, dic. 1998.

dimensionamiento cuantitativo, en términos monetarios, de estas transferencias pero existen resquemores por parte de las empresas para dar esta información.

4. Relaciones estratégicas

Las organizaciones del tercer sector han realizado importantes esfuerzos de coordinación de actividades intrasectoriales que se concretan en redes y coordinaciones, algunos con niveles importantes de estructuración y otras con mayor nivel de informalidad. Generalmente las organizaciones se han nucleado en torno a una aproximación temática: mujer, medio ambiente, derechos humanos, infancia, salud. De estas agrupaciones algunas han sobrevivido por muchos años, aunque en su mayor parte no trascendieron quedando como meras estructuras.

La Red de ONGs de Atención a la Infancia y la Juventud de Sectores Populares¹⁴ puede ser considerada excepcional por su trayectoria y por el poder de convocatoria que ha tenido entre las ONGs de todo el país desde sus comienzos en 1982.

En 1992, momento en que culmina de alguna forma la autoconciencia de las organizaciones como ONGs, surge la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG) que nuclea a 50 organizaciones.

A pesar de haberse realizado algunos esfuerzos no se ha concretado todavía la creación de una Federación de Fundaciones. Una de las causas, o la principal, es la falta de un marco legal que regule y reglamente la acción de la fundaciones en Uruguay.

En el relacionamiento de la sociedad civil con los sectores públicos y privados se está avanzando acorde con la tendencia creciente a nivel mundial aunque en forma muy moderada. Las experiencias más enriquecedoras se han desarrollado en la interacción Estado-sociedad civil.

Cabe mencionar algunas formas institucionales novedosas que han surgido recientemente. En 1998, surge por iniciativa de los Rotarios el *Espacio Interinstitucional* que nuclea a ONGs e instituciones gubernamentales, concebido como un grupo de apoyo a los Rotarios pero que finalmente se ha constituido como un ámbito de gestión de recursos y lobby. El *Comité Nacional de Seguimiento de los Derechos del Niño*, es también un ámbito de coordinación interinstitucional que reúne más de 50 organizaciones de todo el país, y forma parte de una estrategia regional de promoción de Comités Nacionales que supervisen la aplicación de la Convención Internacional. El *Espacio Intercalle*, es un espacio pedagógico de encuentro de la ONGs de infancia y el Programa Calle del INAME.

Las nuevas modalidades de interacción y cooperación entre el tercer sector y el Estado traen aparejados desafíos y cuestionamientos desde uno y otro sector. El Estado plantea que sería necesaria una reformulación de las responsabilidades políticas de uno y otro sector; la

¹⁴ Esta Red agrupa 150 organizaciones de todo el país y ha atendido hasta el momento cerca de 10.000 niños.

incorporación de nuevas estrategias y modos de intervención provenientes de la sociedad civil; una readequación del rol del Estado ya no como “protector” sino como “regulador” y “garante” y un mayor incremento de la confianza en el relacionamiento con las ONGs.

Por su parte en las ONGs esta interacción ha generado problemas de identidad institucional, desde la propia denominación de “no gubernamental” que ha generado discusión e incertidumbre; el mantenimiento de la autonomía como uno de los mayores desafíos, para lo cual se busca complementar el financiamiento a través de otras fuentes y se realiza una selección de las ofertas desde el Estado; lograr una posición más fuerte que equilibre ambas partes en el momento de las negociaciones y tener una influencia en las políticas públicas no limitándose a ser meros proveedores de servicios.

Como se mencionó anteriormente la cooperación entre el empresariado y la sociedad civil está recién comenzando, pero a pesar de esto hay que rescatar que los empresarios depositan un alto nivel de confianza en las organizaciones del tercer sector.

5. Formación y profesionalización

Entendemos que uno de los desafíos que enfrentan las organizaciones del Tercer Sector es la profesionalización y la eficiencia. Frente a la complejización en el acceso a los recursos financieros y tomando en cuenta que el capital principal con que cuentan estas organizaciones son sus recursos humanos, el Tercer Sector debería profundizar en las políticas de desarrollo organizativo, políticas de capacitación interna, sistemas de planificación central, evaluación de actividades, procedimientos para el mejor manejo y aprovechamiento de la información y desarrollo de servicios y productos rentables.

Esta profesionalización es un factor primordial para el fortalecimiento de las relaciones de cooperación con los empresarios, que exigen una mayor incorporación de los criterios de eficiencia y eficacia, conjuntamente con la realización de proyectos más especializados y profesionalizados que aumenten el rendimiento de los resultados.

A medida que el Tercer Sector ha crecido en escala y alcance, y ha alcanzado un lugar cada vez más importante dentro de las sociedades, se han desarrollado al mismo tiempo un número importante de programas educativos o de capacitación para su fortalecer esta tendencia. En países vecinos como Argentina y Brasil, las universidades, centros de capacitación privados o las propias organizaciones no gubernamentales y fundaciones están llevando adelante ambiciosos programas educativos: que van desde simples cursos hasta maestrías o doctorados.

Lamentablemente en Uruguay la situación es visiblemente diferente. No existe hasta el momento en el nivel de la educación formal universitaria, pública o privada, ningún curso de capacitación o posgrado. Las únicas iniciativas han partido en general de las propias organizaciones de la sociedad civil, y no tienen una estructura estable. Se trata simplemente de cursos o seminarios esporádicos.

Uno de los únicos ejemplos en este sentido, es el curso de actualización titulado “Dirección de Organizaciones Sin Fines de Lucro”, que llevó adelante la ORT, organización no gubernamental internacional que ha obtenido recientemente el estatuto de Universidad privada. El curso, dirigido a ejecutivos de organizaciones sin fines de lucro, se desarrolló en 1996 no habiéndose reeditado hasta el momento.

En el marco de los cursos de capacitación que han desarrollado las organizaciones no gubernamentales, ha surgido una propuesta innovadora que por su repercusión y su evaluación altamente positiva es importante detallar: la capacitación en voluntariado social. En 1997 y 1998, la Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ) en convenio con ICD llevó adelante cursos de voluntariado social dirigidos a jóvenes de 18 a 25 años, que superaron en gran medida las expectativas de los organizadores. La repercusión fue muy importante tanto en su convocatoria, como también con relación a las autoridades públicas, entre las organizaciones de la sociedad civil y en los medios de comunicación, que realizaron una importante campaña de difusión. El curso fue luego replicado en localidades del interior del país obteniendo similar nivel de convocatoria.

6. Información sobre el sector

La información sobre el Tercer Sector está relativamente poco sistematizada y organizada. ICD ha realizado en este sentido, una labor importante de sistematización y organización de la información, desde su fundación en 1986. Para esto se han realizado relevamientos, estudios e investigaciones, manteniéndose una base de datos actualizada y funcionando a modo de centro de información.

En 1988 ICD editó *La Dificultad de Ser. Organizaciones No Gubernamentales en el Uruguay de Hoy* (Barreiro y Cruz, 1988) primera publicación nacional dedicada a analizar el rol de las ONGs, su trayectoria histórica, su tipología y sus características. A partir de ese momento se comenzó la sistematización de la información de las ONGs, cuyos productos más relevantes han sido la publicación hasta el momento de tres ediciones del directorio *Organizaciones No Gubernamentales de Uruguay* (1990,1992, 1994).

Durante todos estos años se ha continuado la labor de sistematización y difusión de información sobre el Tercer Sector. Entre los productos más recientes podemos mencionar: la *Guía Uruguaya de la Solidaridad Ciudadana*, publicación que reunió en su primera edición (1997) información de más de 400 instituciones y programas sociales de Montevideo, ampliando su cobertura en la segunda edición (1998) a más de 800 entidades de todo el país, incluyendo además las oportunidades para el trabajo voluntario. La separata sobre Uruguay que ICD prepara para la revista *Tercer Sector*, publicada en Argentina por Fundación del Viso y el mantenimiento de una página en Internet sobre el tema, se han constituido en dos referencias fundamentales sobre el tercer sector en Uruguay.

A nivel del Estado se editó el *Primer Relevamiento de Asociaciones Civiles y Fundaciones* (1997) donde se brindan los datos de identificación de 3.500 asociaciones, siendo la única fuente de información oficial en la materia. La información contenida excede al Tercer Sector, ya que se incluyen las organizaciones de la sociedad civil en su sentido más amplio todo tipo de organizaciones como ser sindicatos, cooperativas, centros educativos, partidos políticos, etc.

La Universidad Católica del Uruguay publicó la *Primera Guía Uruguaya de Fundaciones* (1995) con información detallada de 75 fundaciones nacionales, de la cual hasta la fecha no se ha realizado ninguna actualización.

Además de estas publicaciones que tienen un alcance más abarcativo, se han confeccionado repertorios parciales de las redes o por áreas de trabajo.

A continuación se detallan los principales recursos bibliográficos existentes, así como las instituciones o redes posibles fuentes de información sobre el sector.

Recursos bibliográficos

- *América Latina y la Cooperación Internacional*. Mariano Berro, Fernando Barreiro y Anabel Cruz. Montevideo, ICD, 1997.
- *Características del Voluntariado en Uruguay*. Martha Aguñín y Graciela Sapriza, Montevideo, ICD, 1997.
- *Filantropía y orden jurídico en Uruguay*. Graciela Vázquez. Montevideo, ICD, 1995.
- *Guía de la Red de Organizaciones No Gubernamentales de Atención a Niños y Jóvenes de Sectores Populares*. Montevideo, 1989.
- *Guía de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo*. Montevideo, Anong, 1997.
- *Guía de Servicios y Recursos para Personas de Edad*, Intendencia Municipal de Montevideo, 1997, 1998
- *Guía para Educadores Sociales 98/99*, Vida y Educación-Foro Juvenil, 1998
- *Guía Uruguaya de la Solidaridad Ciudadana*. Montevideo, ICD-El País, 1997, 1998.
- *Guía y Directorio de Instituciones de Rehabilitación del Uruguay*, Comisión Nacional Honoraria del Discapacitado-Cinterfor/OIT, 1996
- *La dificultad de ser. Organizaciones No Gubernamentales en el Uruguay de hoy: el desafío de la democracia*. Fernando Barreiro, Anabel Cruz. Montevideo, ICD, 1988.
- *Las Asociaciones Civiles y Fundaciones en el Uruguay. Primer Relevamiento Nacional*. Montevideo, Ministerio de Educación y Cultura, 1998.
- *Marco Regulador de las OSCs: Uruguay*. María Elena Martínez. (En: Marco Regulador de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Sudamérica, BID-PNUD, 1997)
- *Medio Ambiente en Uruguay: estrategias y recursos*. Montevideo, ICD, 1992.
- *Organizaciones filantrópicas privadas en Uruguay: una apuesta a la solidaridad*. Analía Bettoni. Montevideo, ICD, 1996.

- *Organizaciones No Gubernamentales de Uruguay/* Fernando Barreiro, Analia Bettoni y Anabel Cruz. Montevideo, ICD, 1990, 1992, 1994.
- *Primera Guía Uruguaya de Fundaciones.* Gonzalo Rodríguez Doldán. Montevideo, Universidad Católica, 1995
- *Profile of Civil Society in Uruguay.* Analía Bettoni y Anabel Cruz. (En: The New Civic Atlas, Civicus, 1997, 1998)
- *Revista Tercer Sector. Dossier de Uruguay.* Buenos Aires, Fundación del Viso.

Organizaciones y redes

Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD)

Av. 18 de Julio 1431, of. 601
11200 Montevideo
Tel: (598 2) 902 44 23
Fax: (598 2) 901 16 46
E-mail: icd@adinet.com.uy
Página Web: <http://www.icd.org.uy>

Asociación Nacional de ONGs Orientadas al Desarrollo (ANONG)

Miguel del Corro 1474
11200 Montevideo
Telefax: (598 2) 401 90 60
E-mail: anong@chasque.apc.org

Red Uruguaya de ONGs Ambientalistas

Brito del Pino 1491 (provisorio)
11300 Montevideo
Tel. (598 2) 708 35 98

Red de Organizaciones No Gubernamentales de Atención a la Infancia

Maldonado 1162
Tel/Fax. (598 2) 902 95 47
Fax. (598 2) 902 44 15
E-mail: redi@internet.com.uy

Ministerio de Educación y Cultura

Mesa Central

Reconquistas 535
Tel. (598 2) 916 11 74
Fax. (598 2) 916 10 48
11200 Montevideo
Http: // www.mec.gub.uy

Ministerio de Educación y Cultura
Dirección de Justicia.
Servicio de Asociaciones Civiles y Fundaciones
Av. 18 de Julio 1982
Tel. (598 2) 408 07 76
11200 Montevideo

7. Las perspectivas de futuro del Tercer Sector

La sociedad civil en su conjunto debe asumir un rol activo en la satisfacción de las necesidades de la comunidad, en especial en aquellas situaciones en que las acciones del Estado no llegan en la forma que debiera hacerlo. Para el financiamiento de estas acciones tendrían que incrementarse los aportes del Estado, de la empresa privada y de las donaciones particulares. Para esto sería necesaria la implantación de campañas de educación para la responsabilidad social.

La legislación uruguaya en materia de organizaciones de la sociedad civil es mínima e insuficiente como marco regulatorio de la actividad de éstas. La Administración debería encarar la diversidad de cuestiones jurídicas que se plantean a través de una tarea de interpretación e integración, en la que se recurre a los principios generales del derecho. Es necesario el establecimiento de leyes y resoluciones más estimulantes que faciliten la dedicación de tiempo, talento y dinero en las personas, o en las áreas que lo necesiten, con un buen sistema de contralor para evitar cualquier tipo de defraudación o malversación del incentivo económico.

El diseño y desarrollo de programas de capacitación, actualización y especialización, destinados a la profesionalización del personal de las organizaciones sin fines de lucro y a hacer más eficiente su gerenciamiento, es otra de las necesidades que se presenta como más urgente.

Por último es importante mencionar que el proceso de integración del Mercosur, en el que participan Uruguay, Argentina, Brasil y Paraguay, representa para las organizaciones de la sociedad civil de Uruguay un desafío, que las interpela diariamente poniendo a prueba su influencia y su poder de convocatoria. Este espacio abre una posibilidad real de construcción de ciudadanía si las organizaciones están dispuestas a asumir el reto.