

# El Estado y las organizaciones sociales

*De la «sociedad de la desconfianza»  
al reconocimiento la promoción y la auto  
regulación*

RAFAEL SANSEVIERO

A N Ā L I S I S Y P R O P U E S T A S

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

REPRESENTACIÓN EN URUGUAY

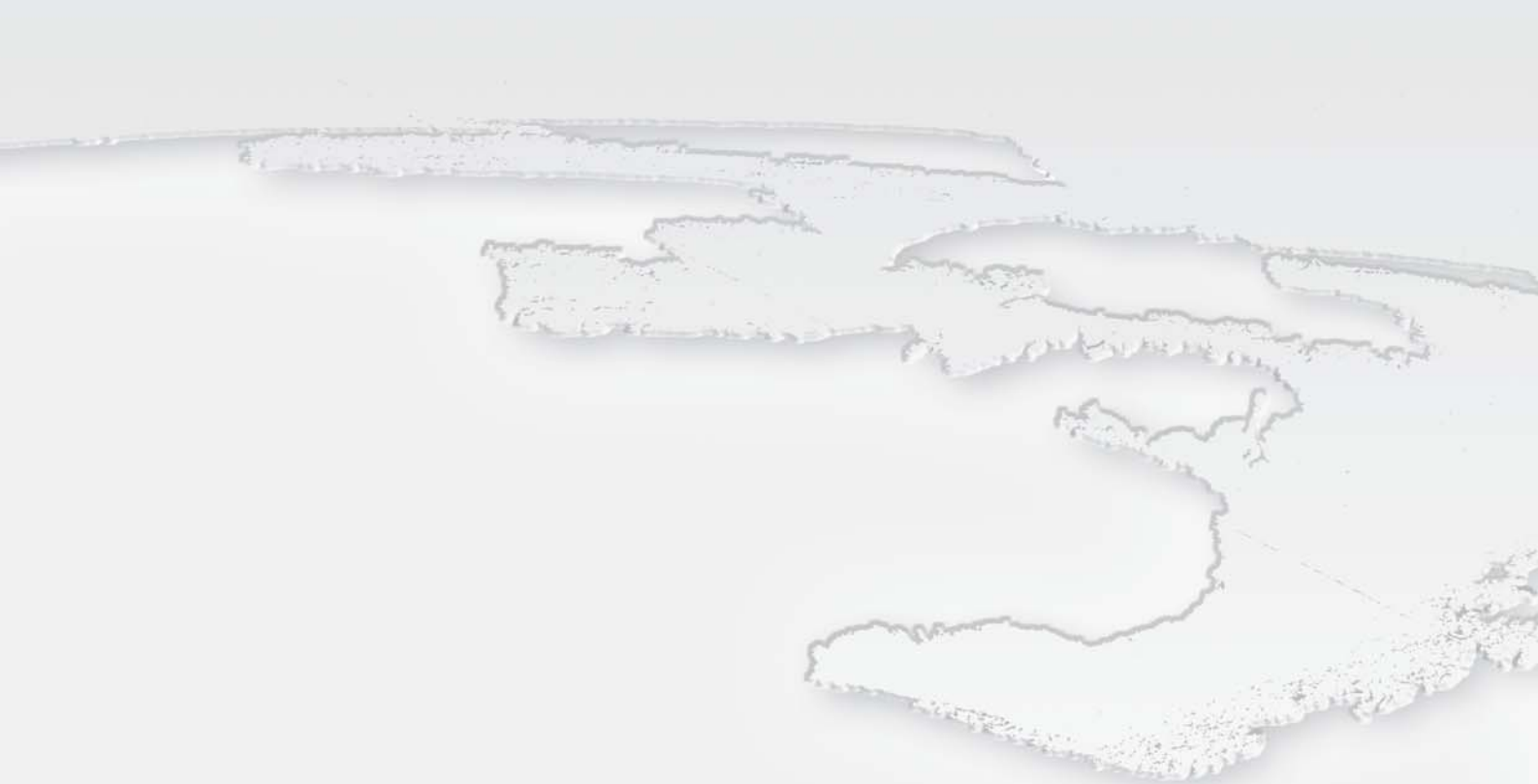
Democracia, Género y Equidad: aportes para el debate sobre los mecanismos de acción afirmativa	CONSTANZA MOREIRA NIKI JOHNSON
El Sobreendeudamiento Soberano en Debate	JORGE JAURI
Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo	PROGRAMA CIENTIS
Fragmentación Socioeconómica y Desigualdades: Desafíos para las Políticas Públicas	DANILO VEIGA ANA LAURA RIVOIR
Cancún y las Promesas Incumplidas. Los Países Pobres se Rebelan en la OMC	ALMA ESPINO SOLEDAD SALVADOR
Mercociudades y la IX Cumbre de Montevideo: La Emergencia de un Nuevo Actor de la Integración Regional	DANIEL CHASQUETTI
La Izquierda Uruguaya y la Hipótesis del Gobierno. Algunos Desafíos Político-Institucionales	GERARDO CAETANO JUAN PABLO LUNA JAIME YAFFÉ RAFAEL PIÑEIRO
Uruguay en la Región y en el Mundo: Conceptos, Estrategias y Desafíos	PROGRAMA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN REGIONAL
Notas a Propósito de los Desafíos del Movimiento Sindical Uruguayo	CRISTINA ZURBRIGGEN NATALIO DOGLIO LUIS SENATORE
Políticas Públicas de Comunicación: El ausente imprescindible	GUSTAVO GÓMEZ
Desafíos y Dilemas de la Izquierda en la Antecámara del Gobierno	GABRIEL PAPA
La Asociación Interregional MERCOSUR-UNION EUROPEA: desafíos del proceso de negociación	CECILIA ALEMANY
Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema	GUSTAVO DE ARMAS
La larga marcha hacia la igualdad social	NELSON VILLARREAL
Hacia una Nueva Ley de Negociación Colectiva	
¿Nuevas? Estrategias de Relaciónamiento entre Empresarios y Gobierno	LILIANA PERTUY
Los Retos de una Nueva Institucionalidad para el MERCOSUR	GERARDO CAETANO
¿Qué MERCOSUR necesita Uruguay? ¿Qué Uruguay necesita el MERCOSUR?	GERARDO CAETANO MARCEL VAILLANT
Desafíos institucionales del MERCOSUR	ALVARO PADRÓN
Mercociudades: una apuesta al Mercosur	HUGO GANDOGLIA RUBÉN GENEYRO
Apuntes y propuestas para una reforma parlamentaria en el Uruguay	GERARDO CAETANO

Los trabajos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial, a condición de mencionar la fuente y se haga llegar un ejemplar.

# El Estado y las organizaciones sociales

*De la «sociedad de la desconfianza»  
al reconocimiento la promoción y la auto  
regulación*

RAFAEL SANSEVIERO



*diciembre 2006*

A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

---

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG  
FESUR – Representación en Uruguay  
Plaza Cagancha 1145, piso 8  
Casilla 10578, Suc. Pluna  
e-mail: [fesur@fesur.org.uy](mailto:fesur@fesur.org.uy)  
<http://www.fesur.org.uy>  
Tels.: [++598 2] 902 2938 / 39 / 40  
Fax: [++598 2] 902 2941

---

Realización gráfica integral: [www.glyphosxp.com](http://www.glyphosxp.com)  
ISSN: 1510-964X

# Índice

INTRODUCCIÓN	6
1. RETÓRICAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL	8
Una observación preliminar	9
2. INFLEXIONES PARTICIPATIVAS EN LAS PRÁCTICAS DE GOBIERNO	11
2.1 El Consejo de Economía Nacional (CEN) y el Compromiso Nacional por el Empleo, los Ingresos y las Responsabilidades (Compromiso Nacional)	11
2.2 La articulación estado-sociedad y las políticas sociales	13
2.3 El Debate Educativo	16
2.4 Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana	18
3. EL ANTEPROYECTO DE LEY «ORGANIZACIONES CIVILES SIN FINES DE LUCRO»	19
3.1 La red invisible de sociabilidad solidaria y creativa	20

22

3.2 De la desconfianza a la promoción y la auto regulación de la sociedad civil

22

3.3 Breve modelo de deliberación ciudadana

24

4. ESBOZO DE AGENDA A MODO DE CONCLUSIÓN:  
MÁS CIUDADANÍA MENOS ESTATISMO

26

*Bibliografía*

28

*Anexos*

En el presente trabajo comparte el recorrido de un Grupo de Trabajo (GT)<sup>1</sup> acerca del relacionamiento entre el Gobierno Progresista y la Sociedad Civil, que funciona en el ámbito de la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FESUR) desde la instalación del Gobierno del Frente Amplio en 2005. Está integrado por personas que actúan en la esfera pública (sociedad civil, gobierno, academia); su agenda del GT estuvo determinada tanto por temas de «coyuntura», como por un proceso auto generado de asuntos relevantes. Algunos de los temas abordados en diferentes instancias constituyen

la base de los aportes presentados a continuación.

El análisis de la mayoría de los «hitos» en las políticas de gobierno donde se reconocen inflexiones orgánicas de promoción de la participación social fue producido en el marco del Grupo de Trabajo. Otros análisis se apoyan el trabajo de otros espacios de FESUR o en la búsqueda de información entre informantes calificados; tal es el caso de Reforma Tributaria, Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, Seguridad Ciudadana.

---

1 Ver integración en Anexo.

# Introducción

La izquierda definió «la promoción de la participación social» como un rasgo distintivo de su programa de gobierno y proyecto de sociedad. En el «Uruguay Democrático», uno de los cinco bloques de la propuesta electoral del Frente Amplio<sup>2</sup> se fundamenta la unidad orgánica de los proyectos de cambios en el campo de la economía, la producción y el trabajo, la educación, la ciencia y la tecnología, la innovación, la inserción internacional, con la promoción de nuevas formas de sociabilidad basadas en la ampliación y renovación de las formas de participación social.

Aquellas formulaciones preelectorales se articularon a través de una «retórica participativa»<sup>3</sup> de matriz fuertemente institucional, legislativa, centralizadora<sup>4</sup>. El programa actuado de promoción de la participación social de la izquierda se expresa a través de experiencias promovidas desde diferentes ámbitos estatales; allí la «retórica participativa» se remodela mediante ejercicios y prácticas originales.

La interacción entre el Estado y la sociedad civil organizada, así como muchos de los instrumentos puestos en acto por el nuevo gobierno

---

2 Uruguay Social, Uruguay Productivo; Uruguay Democrático, Uruguay Innovador; Uruguay Integrado.

3 Uso retórica en el sentido de la relevancia discursiva del tema.

4 El «fomento de las vías de participación y control ciudadano» se desgrana, en principio, en torno a tres propuestas institucionalizadoras, casi instituyentes y fuertemente centralistas en su formulación: «Un» Plan Estratégico de Fomento de la Participación Ciudadana (en colaboración con la sociedad civil); «Una» Ley Básica de Participación Institucional (de la sociedad civil); «Un» Consejo Ciudadano de Seguimiento de los Compromisos de Gobierno.



no constituyen novedad. Algunos son conquistas «históricas» del movimiento social y la izquierda (los Consejos de Salarios); otros fueron «históricamente» denunciados como expresión del modelo neoliberal, uno de cuyos vértices fue el «repliegue del Estado» y su sustitución, entre otros, por la actividad de formas organizadas de sociedad civil<sup>5</sup>.

La novedad proviene del discurso que articula orgánicamente la mayor participación social con

el desarrollo del conjunto del programa de gobierno y, especialmente estará dada por la diversidad de formas que asume esa articulación en los diferentes espacios estatales y societales.

La siguiente sistematización intenta hurgar y develar sentidos y tendencias en algunas de las experiencias producidas a dos años del triunfo electoral de la izquierda.

---

5 La crítica al repliegue estatal y el «desempeño» de las organizaciones sociales constituye un debate abierto tanto en las izquierdas partidarias como sociales y académicas. Desde el feminismo latinoamericano se ha formulado como una paradoja la «coincidencia» entre la consolidación del modelo neoliberal y el momento de mayor expansión de las capacidades de la sociedad civil para reivindicar derechos e incidir en la formulación e implementación de políticas públicas (Sonia Correa). Asimismo desde la academia se señala que la «respuestas sociales» han avanzado hacia «un modelo único», caracterizado por la competitividad, la focalización, el repliegue estatal, produciendo coberturas temporales, compensatorias y de baja calidad (ver, entre otros, Filgueira et. al . 2005).

# 1.

## Retóricas de participación social

Las organizaciones sociales de mayor legitimidad pública<sup>6</sup> respondieron en una misma (favorable) sintonía a la retórica participativa, aunque cada una lo hiciera desde dotaciones de poder y trayectorias históricas diferentes. Las organizaciones del empresariado industrial, comercial, exportador y rural, asumieron un talante positivo frente a una propuesta «de cambio» que apeló al histórico imaginario del diálogo, el consenso y la unidad de «los uruguayos», especialmente cuando estas apelaciones se acompañan de certidumbres compartidas acerca de las grandes líneas macroeconómicas. Para las organizaciones sociales del «campo progresis-

ta», que compartieron con la «izquierda política» el recorrido cultural que concluyó con los resultados electorales de 2004 y 2005, «el cambio» presentó desafíos más complejos. En primer lugar se trata de una tensión explicitada por todas las organizaciones entre el sentido de pertenencia al proceso de cambios progresistas y la preservación de la autonomía de «lo social» frente al gobierno<sup>7</sup>.

La convocatoria abierta y difusa a integrar un «proceso de participación social» carente de reglas ni tradiciones, se tradujo en parálisis de la iniciativa para sectores significativos de la

---

6 Básicamente hago referencia al movimiento sindical, el movimiento cooperativo, las organizaciones no gubernamentales orientadas al desarrollo, las organizaciones sociales de basadas en diferentes confesiones religiosas, las asociaciones de pequeñas y medianas empresas, cámaras empresariales mayores .

7 Ver documentos de Pit-Cnt; CUDECOP, Articulación de ONGs convocada por Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales ANONG.

sociedad civil organizada. No entre aquellos que cuentan con agendas orgánicas e institucionales de fuerte legitimidad en la izquierda y el país, como el movimiento sindical y cooperativo. Pero sí para grupos de organizaciones no gubernamentales cuyo campo de actividad se encuentra en áreas sobre las cuales el nuevo gobierno, al momento de instalarse, no aporta definiciones precisas o, más aún, si hay temáticas en conflicto.

Entre las primeras el ejemplo más notorio lo constituyó la Asamblea convocada por la Asociación de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG) para articular con otras ONGs y Redes una primera respuesta frente al programa de participación enunciado por el gobierno. Esa Asamblea concluyó con una agenda definida y un programa de acciones futuras pero la «articulación» no volvió a reunirse, mientras las diferentes organizaciones eran reabsorbidas por sus tradicionales rutinas de relacionamiento con el Estado<sup>8</sup>. Una rutina fuertemente determinada por la transferencia de recursos desde el Estado a las organizaciones sociales (mediante «convenios» u otras modalidades).

Durante los primeros meses de 2005 la «retórica participativa» del gobierno fue «matizada» por iniciativas legales y discursos de contenidos fuertemente deslegitimadores del tercer sector<sup>9</sup>. Las ONGs respondieron con un «silencio táctico», que tiende a convertirse en un componente estructural de sus relaciones con el nuevo gobierno, en lo que un dirigente de ONG calificó como la «gestión privada de la disidencia»<sup>10</sup>.

Para otros grupos de organizaciones de la sociedad civil, también genéricamente integrantes del «campo progresista», pero cuyas propues-

tas o enfoques pueden entrar en contradicción con aspectos estratégicos o tácticos entre las prioridades de gobierno, la retórica participativa se paraliza. Tal el caso de las organizaciones de mujeres que levantaron una «Agenda de las Mujeres» con un programa radical orientado a «democratizar las relaciones de poder» a todos los niveles<sup>11</sup>, o para las organizaciones ambientalistas promueven su actividad alrededor de la búsqueda de modelos de desarrollo sustentable. Tal lo sucedido para las organizaciones de mujeres en torno a la temática del aborto voluntario, o para las organizaciones ambientalistas después de la conversión de la instalación de las procesadoras de pasta de papel en «causa nacional».

### Una observación preliminar

Independientemente de la riqueza y diversidad de experiencias sobre las que daremos cuenta en el presente trabajo, un componente crítico en el proceso de relacionamiento entre la sociedad civil y el gobierno progresista es la disputa por la legitimidad de las agendas, tanto en el espacio público cuanto en la formulación ejecución y contralor de las políticas. Para aquellas organizaciones y expresiones de la sociedad civil cuya capacidades institucionales son escasas, aquellas cuyas agendas temáticas carecen de legitimidad entre los discursos hegemónicos, o representan sectores sociales subalternos, la participación sigue constituyendo un déficit estructural de la sociabilidad uruguaya.

Aún con la salvedad de provisorios con que deben tomarse los datos producidos en 20 meses de gobierno, las tendencias del «programa de participación social» parece caracterizado por el predominio de la iniciativa estatal gobernan-

8 Ver Bruera, Silvana «Relatoría de la reunión de articulación de organizaciones de la sociedad civil convocada por ANONG» 15 de noviembre de 2004 (formato electrónico).

9 Algunos ecos de ese momento pueden encontrarse en [www.cronicas.com.uy/HNoticia\\_11138.html](http://www.cronicas.com.uy/HNoticia_11138.html) y [www.brecha.com.uy/ShowNews.asp?Topic=2&NewsID=552&IdEdition=8](http://www.brecha.com.uy/ShowNews.asp?Topic=2&NewsID=552&IdEdition=8).

10 Seminario de FESUR Encuentros y desencuentros de la sociedad civil y los gobiernos progresistas de la región. Octubre de 2005, Montevideo.

11 Ver [www.chasque.net/frontpage/comision/agenda2004/](http://www.chasque.net/frontpage/comision/agenda2004/)

te, con una fuerte tendencia a la absorción de «lo social» dentro mecanismos institucionales y formales de participación, con ausencia de una agenda temática producida desde la propia sociedad civil organizada, y sin propuestas que incluyan componentes efectivos para la transferencia de poder, la rendición de cuentas y la vigilancia social efectiva.

Hasta el momento están en tratamiento parlamentario solo tres proyectos de ley significativos, en cuya génesis se recorta nítidamente en la iniciativa de organizaciones sociales: el proyecto de libertad de acceso a la información, el de radios comunitarias y el de defensa de la salud sexual y reproductiva que incluye el derecho a la voluntaria interrupción de la gravidez. Si bien el déficit de «proyectos de ley» no es de por sí un indicador de ausencia de iniciativa, y la tradición de la sociedad civil uruguaya es privilegiar acciones ante el Poder Ejecutivo o el ámbito adminis-

trativo (Sanseviero, 2005), los primeros 20 meses de gobierno se caracterizaron por una fuerte tendencia a legislar a partir de iniciativas del Poder Ejecutivo, en algunos casos con la exploración de formas de participación social promovidas desde el propio gobierno.

A los efectos de la promoción de un clima de participación en el cual pueda expresarse la diversidad de lo social, reclama la remoción de los mecanismos culturales de la sospecha acerca de la naturaleza, temáticas o formas de gestión de las organizaciones sociales. Esa necesidad colectiva se refleja en uno de los más interesantes proyectos promovidos durante el año 2006 desde el propio gobierno. El mismo ocupó parte sustantiva del programa de relacionamiento entre la Sociedad Civil y el Gobierno de la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FESUR) y su análisis será objeto del último capítulo del presente trabajo.

# 2.

## Inflexiones participativas en las prácticas de gobierno

El análisis intenta hurgar en las formas, ritmos y sentidos que revelan las formas de participación social promovidas desde las propuestas gubernamentales a partir de las cualidades de los poderes que se propone transferir a las organizaciones sociales y expresiones ciudadanas, entendiendo poder como reconocimiento, atribución de competencias y construcción de capacidades.

### 2.1 El Consejo de Economía Nacional (CEN) y el Compromiso Nacional por el Empleo, los Ingresos y las Responsabilidades (COMPROMISO NACIONAL)

*Son dos propuestas articuladas sobre una matriz común: institucionalizar ámbitos de debate para la formulación y aplicación de un proyecto*

estratégico de desarrollo *nacional que habilite la producción de acuerdos de amplia base, donde los sectores sociales adquieran un rol protagónico en la formulación de las políticas públicas.*

**Consejo de Economía Nacional (CEN)** fue creado por Ley, a propuesta del Poder Ejecutivo fechada el 4 de marzo de 2005 y reglamentado en diciembre de ese mismo año. El texto de la Ley de creación del CEN aporta definiciones importantes acerca de algunos puntos de interés:

- a. Su objetivo es convertirse en el *ámbito institucional de relacionamiento entre la sociedad civil y el Estado* para abordar los aspectos económicos y sociales de las políticas públicas;
- b. se lo define como *instancia de representación de la sociedad civil;*

c. su carácter es *honorario, consultivo y no vinculante*.

Estas definiciones revelan una noción del universo de la sociedad civil con el cual se procura dialogar, la manera en que se lo quiere representado, y el nivel de transferencia de atribuciones acordado.

La representatividad recae mayoritariamente sobre trabajadores y empresarios organizados: en un total de 42 miembros se integra con 28 representantes de esos sectores (14 cada uno); completan la integración tres cooperativistas, tres profesionales universitarios tres por los consumidores y tres por las organizaciones no gubernamentales que realizan convenios con el Estado. La elección de los miembros es a través de las organizaciones «más representativa» de cada sector. Tanto las atribuciones como los medios de funcionamiento no son proporcionales a la definición de «ámbito institucional de relacionamiento entre Estado y Sociedad Civil». Además del carácter consultivo que deriva del texto constitucional, en la ley de creación es notorio la ausencia de facultades de contralor.

Habiéndose vencidos los plazos legales el CEN no se ha reglamentado, por lo tanto no ha funcionado aunque su voz debió ser preceptivamente oída en ocasión de aprobarse Leyes Presupuestales y de Rendición de Cuentas. Ante el requerimiento del movimiento sindical el Poder Ejecutivo respondió que los resultados de la experiencia del COMPROMISO NACIONAL pautarán forma y tiempos de convocatoria al CEN<sup>12</sup>.

**El Compromiso Nacional** fue una iniciativa del Ministerio de Economía y Finanzas secundada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En forma coincidente con la instalación de los

Consejos de Salarios el gobierno propuso sondear la voluntad de los participantes en esa instancia tripartita (Estado, trabajadores y empresarios) para recorrer un camino de «discusión, diagnósticos comunes y acuerdos sobre realidades de acción por parte del gobierno y actores sociales». Las condiciones mínimas necesarias para concretar la iniciativa fueron lograr el «liderazgo del Presidente de la República y la exploración de un ambiente previo favorable entre las partes»<sup>13</sup>. EL documento de convocatoria<sup>14</sup> define al Compromiso Nacional como una «consecuencia del programa de gobierno» proponiendo la búsqueda de un «acuerdo plurianual en políticas económicas y sociales», donde el gobierno sin resignar sus responsabilidades de conducción otorga «un rol protagónico a los sectores sociales en la formulación de políticas (...) la búsqueda de acuerdos y compromisos (...) compartiendo información y asumiendo responsabilidades conjuntas».

El documento «Compromiso nacional: principios de acuerdos en torno a la Política macroeconómica»<sup>15</sup> constituye el marco conceptual de la convocatoria del gobierno a los sectores sociales: a) las restricciones de corto y mediano plazo, b) las orientaciones de política macroeconómica de corto plazo, c) la política fiscal, d) la política monetaria y cambiaria y, e) las políticas financieras. La agenda propuesta para lograr un compromiso de todo el «país en una estrategia de desarrollo común» abarca la totalidad de los ítems fundamentales del programa económico del gobierno: i) política fiscal; ii) reforma impositiva; iii) intervenir desde el gasto público hacia una mayor equidad social (con énfasis en la emergencia social); iv) la reforma del sistema previsional; v) la reforma del Estado; vi) la política de empleo; vii) las políticas financieras; viii) la política monetaria y cambiaria; ix) la política de inserción internacional; x) el clima de inversión<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Comunicación personal del dirigente del Pit-Cnt Jorge Mesa con el autor.

<sup>13</sup> Del Grupo de Trabajo FESUR Relaciones entre Sociedad Civil y Gobierno Progresista 29-09-05.

<sup>14</sup> [www.presidencia.gub.uy](http://www.presidencia.gub.uy) 19-05-05

<sup>15</sup> Ver: [www.mef.gub.uy](http://www.mef.gub.uy)

<sup>16</sup> [www.presidencia.gub.uy](http://www.presidencia.gub.uy) 19-05-05

Transcurrido un año y medio desde la convocatoria original, el Compromiso Nacional no adquirió legitimidad como un ámbito para la concertación política y social. Su agenda original está lejos de abordarse, y ha predominado la lógica del reclamo mutuo entre los diferentes agentes sociales de gestos «habilitantes» para el diálogo que el gobierno propicia. Éste no se abstiene de promover su propia agenda, con independencia de la (in)capacidad concertante del Compromiso Nacional. El fuerte impulso dado a algunas iniciativas de gobierno (Reforma Tributaria, Reforma del Estado, Inserción internacional) «prometidas» pero no entregadas al debate del Compromiso Nacional constituye uno de los factores de deslegitimación del espacio<sup>17</sup>.

Durante el mes de noviembre de 2006 se entabló una virtual «contienda de competencias» entre las organizaciones sociales convocadas al Compromiso Nacional y algunos legisladores del gobierno acerca de a quién le corresponde la iniciativa en materia de proyecto de ley relativo a las relaciones laborales<sup>18</sup>. El conflicto de intereses entre las organizaciones sociales convocadas al Compromiso Nacional constituye un obstáculo estructural para su des-  
envolvimiento y legitimación, pero existen otros sobre los cuales el gobierno parece no haber reparado: a) la asimetría de poderes entre los agentes que se convocan a la mesa de discu-

sión<sup>19</sup>, b) la ausencia de una cultura nacional de concertación que vaya más allá de lo discursivo y, c) la difícil armonización de ritmos y tiempos entre el ámbito de diálogo y la gestión de gobierno, cuando lo que hace valioso el diálogo (para los actores) es que su agenda de debate contiene la agenda de gobierno.

No obstante el fracaso de la propuesta original el Poder Ejecutivo mantiene sin fisuras su retórica participativa, subiendo cada vez la apuesta; en abril de 2006 anunció la inminente convocatoria al CEN a partir de tres semanas de trabajo del Compromiso Nacional en torno a las propuestas gubernamentales para el País Productivo<sup>20</sup>.

## 2.2 La articulación estado–sociedad y las políticas sociales

**El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)** fue creado por el gobierno progresista con el cometido, entre otros, de promoción y articulación de algunas estrategias de relacionamiento entre el Estado y la Sociedad Civil. El Plan Nacional de Asistencia a la Emergencia Social (PANES) ocupó buena parte de la estrategia del MIDES durante su primer año. Sin embargo, tanto la gestión del PANES al igual que otros programas asistenciales preexistentes contienen o son, en sí mismas, expresiones de la pue-

17 El movimiento sindical recibió con entusiasmo y expectativa la propuesta, pero el 1º de mayo de 2006 su discurso al respecto resulta radicalmente crítico «...los destinos del país nos pertenecen a todos, a las autoridades representativas pero también a las organizaciones sociales en las cuales los uruguayos nos sentimos representados. (...) Y cuando decimos participativo, lo decimos en todos los temas, incluso los compromisos financieros que tiene el país o los temas presupuestarios (...) Lo decimos también porque el año pasado se lanzó el compromiso nacional para el desarrollo con bombos y platillos y el mismo sin muchas explicaciones paso al olvido, esperamos que no pase lo mismo con la reciente instalación del Consejo de Economía Nacional. [www.pvp.org.uy](http://www.pvp.org.uy)

18 Ver: [www.larepublica.com.uy/lr3/?a=nota&n=230024&e=2006-11-19](http://www.larepublica.com.uy/lr3/?a=nota&n=230024&e=2006-11-19)

19 Al respecto es elocuente el reclamo de un dirigente sindical a un gobernante en el seno del Grupo de Trabajo (FESUR): «...hay un desafío que es nuestro, que para mí es un compromiso también del estado que tiene que decidir cuáles son los mecanismos de información, los lugares de información e institucionales que se van construyendo para que los actores sociales asuman la condición de hacer gobierno, estén en condiciones de elaborar conjuntamente (...) los documentos de economía. (...) el Movimiento sindical no está en condiciones de leerlos. Tiraron cinco documentos de trescientas sesenta y cinco hojas, como si nosotros tuviéramos un cuerpo de economistas de la central asesorando full time...» Reunión del GT (FESUR) 27 de junio de 2005.

20 En esa ocasión se entregó un documento a ser «analizado y discutido por un plazo de tres semanas para recibir los aportes que se consideren convenientes (...) Posteriormente se formalizará el Consejo de Economía Nacional, donde estudiarán los contenidos, y se realizará un nuevo encuentro que estará presidido por el propio Presidente Vázquez» [www.presidencia.gub.uy](http://www.presidencia.gub.uy) 26-04-06.



ta en acto de estrategias de participación social.

Las organizaciones sociales, tanto las agrupadas en ANONG u otros centenares a lo largo del territorio del Uruguay son «una de los principales ejecutores de los programas del PANES<sup>21</sup>». En ese campo se ponen en juego antiguas y posibles nuevas modalidades de relacionamiento que convergen sobre un punto crítico esbozado en la interrogante siguiente: «En la medida que las ONG articulan con las políticas públicas, vehiculizando intereses y propuestas ciudadanas (...) buscan incluir en las agendas temas que se considera políticos (...) ¿cómo las ONG pueden ser un actor colectivo con una agenda abierta y diversa, que logre ser un factor de empoderamiento ciudadano a la hora de tener un rol promocional y no meramente funcional y asistencial en los procesos actuales?»<sup>22</sup>. Se trata del ya antiguo asunto de trascender el lugar que los procesos de reformas de los 90' asignaron a las organizaciones sociales, que sigue planteado en el contexto del gobierno progresista y en el marco del despliegue de algunos de sus programas más significativos.

Abordar este asunto supone, entre otros aspectos no menores, incluye uno de los más complejos (para el Estado y las organizaciones sociales) como son las llamadas políticas de convenios. En los vacíos normativos que habilitan «convenir» al Estado y las organizaciones sociales, hay asignaturas pendientes que abarcan desde las acreditaciones de calidad y competencia para las organizaciones sociales hasta las rendiciones de cuentas y auditorías de los programas que ejecuta el propio Estado, los mecanismos de selección de promoción y la transparencia en la gestión y las rendiciones de cuentas. La apertura de un debate consistente en este punto tensará todos los mecanismos acumulados en trono a un Estado históricamente

opaco y una sociedad acostumbrada al secretismo.

**2.2.1 El Espacio de Diálogo Social** se define como «un espacio de diálogo, asesoramiento e intercambio de información y visiones sobre las Políticas Públicas Sociales entre el Ministerio de Desarrollo Social y Organizaciones de Segundo y Tercer Grado de la Sociedad Civil, en el marco de una necesaria contribución al diseño, implementación y evaluación de políticas sociales integrales, universales y transversales que promuevan ciudadanías sin discriminaciones de ningún tipo. Tiene «carácter asesor, pudiendo plantear sugerencias y recomendaciones en referencia a la temática de su competencia, contribuyendo a la construcción colectiva de las visiones sobre la realidad social» y su objetivo se recorta en torno al mantenimiento de «espacios de diálogo social institucionalizado entre actores de la sociedad civil y el MIDES como parte del Estado, con el fin de analizar y asesorar en lo referente al diseño, implementación y evaluación de los lineamientos generales, planes y proyectos referentes a Políticas Sociales diseñadas e implementadas desde el Gobierno Nacional»<sup>23</sup>.

La instalación del Espacio de Diálogo Social fue destacado por un grupo de organizaciones de 2º y 3er Grado como una primera señal de apertura hacia ese sector de la sociedad civil «hasta el momento, no se había expresado la voluntad política de generar cambios institucionales en la relación entre Estado y Sociedad civil» (...) la generación de espacios como éste, nos permite pensar en una mayor capacidad potencial para el diseño e implementación de políticas públicas más eficaces, más eficientes, pero sobre todo, más inclusivas»<sup>24</sup>.

En debates posteriores las organizaciones sociales se replantean algunos déficit históricos de sus propios desempeños como hipotecas

21 **Celiberti Lilian**, Taller de Análisis de los programas del MIDES 10 de marzo de 2006 (versión electrónica).

22 Ídem anterior; las negritas son mías.

23 [www.anong.org.uy/mides.doc](http://www.anong.org.uy/mides.doc)

24 Declaración de ANONG, AUDEC, CUDECOOP, FUCVAM, CNS Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía y Mundo Afro.



frente a la «oportunidad» abierta por el Espacio de Diálogo: «... la participación y el diálogo social requieren no solo de la existencia de espacios sino de la generación de agendas de debate más amplias que involucren a una diversidad de actores. Este espacio es (...) un primer escalón en la transformación de la relación sociedad civil – estado. Las funciones de control social pueden ser desarrolladas si somos capaces como organizaciones de la sociedad civil de darle un contenido sustantivo, a nuestras intervenciones...»<sup>25</sup>.

Algunos núcleos críticos de la propuesta del Espacio de Diálogo Social está dado por las reconocidas debilidades de la sociedad civil organizada para la generación de una agenda propia en contraposición con el liderazgo estatal gubernamental de la convocatoria, cometidos y funcionamiento del Espacio. Asimismo es notorio la débil aproximación a mecanismos de rendición de cuentas desde el Estado en el marco de esta iniciativa<sup>26</sup>.

**2.2.2 Consejos Sociales Departamentales** (o espacios locales de diálogo social) constituyen un red de experiencias dislocadas en el territorio y parecen aportar algunos niveles de «novedad democrática» en: a) habilitar el protagonismo de actores sociales no montevideanos, b) la promoción de instancias de reconocimiento de lo local como un lugar de pertenencia para el desarrollo de iniciativas, c) la generación de instancias de debate entre el Estado y grupos de las sociedades civiles más desempoderadas. Así lo expresa la definición de los mismos: «Los Consejos Sociales se constituirán como actores locales colectivos que actuarán en el espacio público local conformando un nuevo mecanismo de articulación de la sociedad civil y el Estado (...) serán ámbitos de referencia para el MIDES y de retroalimentación para las Mesas

Interinstitucionales de políticas sociales implementadas en el territorio.»<sup>27</sup>

Muchas observaciones y limitaciones referentes al Espacio de Diálogo Social pueden aplicarse a los Consejos Sociales Departamentales; no obstante los balances primarios de su actividad dan cuenta de un proceso que impacta y moviliza reservas y expectativas sociales importantes. Según el Informe de la Dirección de Participación Social del MIDES, a noviembre de 2006 «...se han desarrollado diferentes procesos de diseño, presentación y construcción de la propuesta de Consejos Sociales con los grupos, organizaciones y redes sociales de once departamentos del país. Estos procesos han sido diferentes en cada departamento en tanto se han respetado las trayectorias de participación social en cada uno de éstos, los procesos participativos promovidos desde los gobiernos municipales, las propuestas de los referentes del MIDES en cada territorio y las características socioculturales de la trama social de cada departamento, entre otros.»<sup>28</sup> A la Fecha se han instalado 11 Consejos (Rivera, Tacuarembó, Paysandú, San José, Salto, Durazno, Maldonado, Artigas, Artigas (Bella Unión), Cerro Largo, Lavalleja) con una amplia representación medida en términos de organizaciones sociales, representantes estatales y de localidades. Las autoridades a cargo del programa valoran la respuesta de los grupos, organizaciones y redes sociales como positiva «en general» destacando que lo novedoso de la propuesta constituye al tiempo que una fortaleza un alerta acerca de la necesidad de ajustes para darles continuidad. Se enfatiza la «inquietud de la organizaciones sociales acerca de la capacidad de escucha del Estado» así como en la necesidad de construcción de capacidades específicas para que los Consejos puedan desplegarse.<sup>29</sup>

25 **Celiberti, Lilian** ídem anterior.

26 En el Objetivo específico N° 7: «Recibir y analizar las evaluaciones realizadas desde el MIDES sobre planes y programas sociales.»

27 [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

28 **MIDES** – Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano. Consejos Sociales (versión electrónica)

29 ídem anterior.

Probablemente la pluralidad de actores, tanto estatales como de la sociedad civil, pueda aportar uno de los sesgos de mayor ruptura en la experiencia de los Consejos Sociales Departamentales respecto a otras rutinas y retóricas participativas.

**2.2.3 El Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA)** es apertura a la participación social surgida del Ministerio de Desarrollo Social a través del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU). En la fundamentación de la propuesta se reconocen rasgos del discurso de los movimientos de mujeres tanto a nivel nacional como internacional (Integralidad, descentralización, participación, inclusión, promoción de los derechos humanos, equidad, no discriminación). Según la convocatoria el PIODNA deberá aportar un conjunto de «líneas estratégicas de igualdad» y «líneas estratégicas transversales» a todos los programas gubernamentales. La estructura discursiva del PIODNA es la misma que el programa de cambios del gobierno (Uruguay Democrático, Uruguay Social, Uruguay Productivo, Uruguay Innovador, Uruguay Integrado).

El proceso de construcción del PIODNA está definido explícitamente como «participativo, descentralizado [que] debe involucrar e incluir a la sociedad civil, favoreciendo la participación de diferentes actores y su aporte específico a la construcción del Plan. La dinámica organizativa se basa en: a) asambleas departamentales, b) reuniones sectoriales, c) consulta con autoridades nacionales y departamentales, d) recepción de aportes en un sitio web. Se espera que la tríada «aportes técnicos», «compromiso estatal» y «consultas participativas» constituya una sólida base para la calidad de los contenidos así como desde el punto de vista de la sustentabilidad política y social de las propuestas. Las consultas previas a la apertura del proceso descentralizado de elaboración del PIODNA recabaron aportes y consensos políticos de «organismos estatales», «personas claves del Poder Ejecutivo», «mujeres políticas» y

diferentes expresiones del «movimiento de mujeres» (Comisión Nacional de Seguimiento – CNS–, Comisión de equidad PIT – CNT, sectores empresariales, Asociación de Mujeres Rurales del Uruguay –AMRU).<sup>30</sup>

De acuerdo a la información aportada por el INAMU se están procesando los resultados de las Asambleas realizadas en 11 Departamentos (Durazno, Treinta y Tres, Tacuarembó, Maldonado, Montevideo, Lavalleja, Rivera, Soriano, Río Negro, Cerro Largo). La misma reporta una amplia repercusión de la convocatoria, medida en términos de organizaciones sociales y localidades participantes y personas integrantes de colectivos o responsables de instituciones estatales. El análisis detallado de los contenidos de los debates permitirá visualizar en qué medida el programa de participación social desarrollado en torno al PIODNA constituye una experiencia relevante respecto a la construcción de una «agenda social» autogenerada desde diferentes expresiones de la sociedad civil, los planos y niveles en qué esa agenda se articula con el programa de gobierno y la manera en que se resuelven los conflictos de perspectivas e intereses que se produzcan. El desarrollo de esta experiencia puede iluminar sobre las potencialidades y límites en la capacidad de la sociedad civil de apropiarse de una propuesta estatal gubernamental como instrumento para movilizar y construir nuevas capacidades ciudadanas.

## 2.3 El Debate Educativo

Fue convocado por el conjunto de los organismos e instituciones del Estado responsables por los servicios de educación con el apoyo de la Comisión Coordinadora del Enseñanza, que integra la representación de instituciones no estatales de educación pública. Integra el modelo de iniciativa y organización estatal característico de las diferentes apuestas participativas del período. El proceso de Debate se caracterizó por estructurarse en forma descentralizada arti-

---

30 Ver [www.mides.gub.uy/inamu](http://www.mides.gub.uy/inamu)

culando en su desarrollo dos ámbitos: el «territorial» y el «sectorial», rompiendo de esta manera los monopolios simbólicos del campo especializado sobre el «debate educativo».

El fundamento de una convocatoria abierta a toda la sociedad fue: a) la convicción gubernamental acerca de la conciencia colectiva sobre la trascendencia de la educación como una estrategia social de desarrollo e integración social, b) la conciencia social acerca de la crisis del conjunto del sistema de educación pública (tanto institucional como conceptual y de contenidos), c) la convicción que existe una masa crítica colectiva para aportar a la elaboración de una estrategia nacional reformista en el campo educativo. Por otra parte «distintos sectores de la vida política nacional, y en particular la comunidad educativa reclamaron reiteradamente la necesidad y urgencia de adoptar profundas medidas de cambio.»<sup>31</sup> Esa demanda social reconocida como expresión consensual de una voluntad política compartida entre el gobierno, la sociedad civil organizada, la oposición política y la ciudadanía no organizada) se organizó como un proceso articulado de debate que culminó en el Congreso Nacional de la Educación (29 de noviembre a 3 de diciembre de 2006) que sesionó con más 1200 delegados, de los cuales 532 correspondían a la representación de un amplio abanico de organizaciones y los otros a representantes elegidos en el transcurso del proceso de Debate.

El Debate constituye una experiencia inédita desde el punto de vista de la participación social articulada con el campo gubernamental estatal; estuvo a cargo de una Comisión Organizadoras del Debate Educativo (CODE) sobre la cual recayó la gestión de un proceso que se desarrolló entre diciembre de 2005 y diciembre de 2006. Los cometidos de la Comisión fueron «promover el más amplio debate educativo, asegurando la participación ciudadana, tomando especial cuidado en que el mismo se desarrolle en todo el territorio nacional; velar por la

pluralidad y amplitud del debate, asegurando el respeto por la diversidad de opiniones; generar y fomentar las condiciones para el acceso, distribución y asimilación de los elementos significativos y necesarios para una participación consciente de la ciudadanía en el Debate Educativo y convocar y organizar un Congreso Nacional de Educación como espacio de síntesis y definición del debate ciudadano y como instancia de elaboración de bases para una ley de educación.»<sup>32</sup>

La «amplitud y pluralidad» de voces en el Debate se procuró mediante una estrategia combinada de convocatorias territorialmente descentralizadas, la apertura de un sitio web para recepción de aportes, combinada con la presencia en los medios de comunicación masiva (campaña de difusión mediante piezas publicitarias televisivas y radiales, folletos, afiches, autoadhesivos, un encuentro de trabajo con los periodistas y una serie de once programas en televisión titulados *La Educación en Debate*).

En términos cuantitativos el Debate Educativo parece constituirse junto al PIONA en la experiencia más relevante de participación social promovida por el gobierno progresista: se realizaron 713 Asambleas Territoriales (544 en 171 localidades del interior y 169 en Montevideo) de las cuales participaron 19.070 personas. Los Encuentros Sectoriales fueron 32, de los cuales 27 fueron convocados por la CODE y otros 5 lo fueron en forma autónoma por las organizaciones. En los Encuentros convocados participaron 2370 personas de un total de 157 organizaciones. A través de la casilla de correo electrónica y de la página web se recibieron 410 documentos, 257 grupales y 153 personales. Entre los documentos grupales se identificaron 85 organizaciones, instituciones y redes interinstitucionales.

El proceso que termina con el Congreso de la Educación parece ser, hasta el momento, la mayor inversión orgánica, material y simbólica del Estado para habilitar la participación social.

31 Informe al Congreso de la Educación [www.mec.gub.uy](http://www.mec.gub.uy)

32 Ídem anterior.

## 2.4 Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana

Se trata también de una iniciativa estatal surgida de las agencias relacionadas con la seguridad pública, que va a la búsqueda de una ciudadanía activa que reconozca, debata, y racionalice en forma colectiva los conflictos de convivencia, las maneras que éstos afectan —o no— la seguridad y las estrategias para resolverlos. La propuesta se articula sobre cuatro ejes: a) territorialización y localización de los ámbitos de debate, b) especificación de los problemas a abordar, c) compartir la definición de prioridades, d) no diluir las responsabilidades institucionales ni transferirlas a la ciudadanía.

El concepto clave de las estrategias de participación social en las políticas de seguridad que promueve el Ministerio del Interior es apostar a la ciudadanía autoorganizada. «Las Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana están integradas desde la sociedad civil por las organizaciones que ya existen, esa es una diferencia, no vamos a crear desde el Estado instancias de participación (...) el Estado debe trabajar con la sociedad civil que tiene, que existe, no me gusta que el Estado se meta en forma de organización social y mucho menos en temas tan delicados como los de seguridad ciudadana.» (Viceministro del Interior)<sup>33</sup>.

Los objetivos de las Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana están definidos en tres ítems<sup>34</sup>: a) continuación y afirmación del proceso de mejora en la prestación de los servicios policiales, b) prevención social a través de

programas multisectoriales focalizados que atiendan situaciones de vulnerabilidad y aborden causalidades de la violencia, c) prevención situacional para recuperar espacios públicos locales y su utilización en un adecuado clima de convivencia.

La integración contempla la presencia de representantes del Ministerio del Interior (el Comisario del lugar), de los gobiernos locales y de las organizaciones sociales «que deseen integrarse». También se convoca a otras instancias de la administración estatal que resulten pertinentes. A partir de la integración de las Mesas Locales se elaborará, en debate abierto con todos quienes participan, un documento de *Compromisos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana* donde constan definiciones «claras respecto a metas, obligaciones de las instituciones y el cronograma de ejecución». Finalmente los «Compromisos» deben ser validados en actos públicos convocados a tales efectos<sup>35</sup>.

Más allá del campo específico desde el cual se formula la propuesta —el de los organismos estatales responsables de la seguridad— ésta contiene en su articulación un programa de recuperación de algunas cualidades inherentes a una ciudadanía democrática: el debate y la deliberación, la búsqueda de acuerdos, el uso compartido del espacio público, el respeto de las autonomías y la responsabilización tanto institucional como personal por los bienes colectivos, entre otros. Hasta la fecha se han instalado cuatro Mesas Locales en la ciudad de Montevideo no habiéndose registrado masa crítica de actividades como para evaluar sus resultados.

<sup>33</sup> Entrevista a Juan Faroppa Subsecretario del Ministerio del Interior. Radio El Espectador 04.05.2006. [www.espectador.com](http://www.espectador.com)

<sup>34</sup> Orden de Servicio N° 12/06 de 9 de mayo de 2006, del Ministerio del Interior.

<sup>35</sup> Ídem anterior.

# 3.

## El anteproyecto de ley «organizaciones civiles sin fines de lucro»

Reservé un lugar destacado para esta iniciativa de la Comisión de Revisión y Estudios Normativos del Ministerio de Educación y Cultura por lo que aporta de «novedad democrática», ya sea que se analicen sus objetivos, sus contenidos, o el procedimiento seguido para su elaboración.

En conjunto expresa una ruptura con diferentes pliegues del «elitismo burocrático» característico en los procesos de gobierno, que el progresismo no puede superar a menos que se lo propongan de una manera orgánica; tal parece ser el caso considerado en este apartado del presente estudio.

Los fundamentos y bases conceptuales del anteproyecto, el articulado inicial y sus sucesivas modificaciones fueron objeto de debate y consultas con diferentes grupos de agentes y actores sociales, académicos y agentes gubernamentales desde diciembre de 2005 hasta diciembre de 2006<sup>36</sup>.

Analizaré los principales significados de esta «propuesta–proceso» desde tres miradas:

1. el problema que se propone resolver y los principales beneficiarios directos e indirectos,

---

<sup>36</sup> Sólo en el ámbito de FESUR se produjeron tres jornadas de debate colectivo (20 de junio y 23 de noviembre del GT sobre relacionamiento Sociedad Civil Gobierno, y un Seminario público, realizado el 29 de noviembre en el Salón de Actos del Ministerio de Educación y Cultura de Educación y Cultura), así como un número indeterminado de consultas, recepción de propuestas y «gestión» de opiniones.

2. los contenidos y significados de las soluciones propuestas y,
3. el origen y proceso de producción del anteproyecto de ley.

### 3.1 La red invisible de sociabilidad solidaria y creativa

El «objetivo central» del anteproyecto de ley es la institución de nuevas condiciones legales habilitantes para el ejercicio del «derecho de asociación» (Artículo 39 de la Constitución de la República). El proyecto no consagra ese derecho; éste existe pero la manera en que está organizada la normativa en la materia lo convierte en un derecho de difícil ejercicio para una porción significativa de la población. El anteproyecto de ley propone producir un marco adecuado para un «conjunto de organizaciones sociales que existen al margen del derecho y por ello están privadas de las garantías y los mecanismos de promoción que éste podría darles»<sup>37</sup>.

La mirada de los proponentes abarca el amplio espectro de instituciones actualmente existentes y que están reconocidas, pero repara especialmente en un inabarcable e indefinible universo de formas asociativas carentes de las condiciones exigidas para su reconocimiento. Igualmente existen o podrán existir en el futuro. Se reconoce así «la realidad sustantiva de la sociedad civil» y también la desigualdad de condiciones entre diferentes expresiones de sociabilidad que tienen en común una «tradición de participación en la vida colectiva (...) que ha significado un vigoroso impulso a la democracia y

a la integración social». Se trata de un enfoque que permite a la dinámica social circular a través del marco legal, y no encallar en él.

¿De qué experiencias y actividad social se trata? Aunque no existen sistematizaciones comprehensivas del universo total de organizaciones sociales algunas investigaciones reportan pistas.

En el año 2000 se individualizaron y analizaron 400 organizaciones que daban trabajo a 11.000 personas (7000 mujeres y 4000 hombres) y cuya actividad impactaba en 600.000 personas; aun reconociéndose la insuficiencia de la información disponible se sostenía que «...no existe un solo recodo de la sociedad uruguaya que no tenga que reconocer la existencia y el aporte de alguna organización social y solidaria».<sup>38</sup>

Un estudio reciente sobre la participación del «Tercer Sector en las políticas de formación de capital humano en Uruguay»<sup>39</sup>, refiere 2500 instituciones exclusivamente considerando el universo de las que desarrollan actividades en el campo de la educación y formación para el trabajo, salud, alimentación y servicios integrales. La definición operativa de «Tercer Sector» adoptada por los investigadores fue «...organizaciones de carácter privado, que producen bienes y servicios con destino a satisfacer necesidades de sus integrantes u otras personas, sin recurrir a los precios de mercado para su asignación, que predominantemente cuentan con trabajo voluntario y no reparten beneficios entre sus integrantes». El informe destaca nueve hallazgos cuya síntesis se reproduce a continuación.

---

<sup>37</sup> Bases para un anteproyecto de ley de asociaciones civiles *Comisión de Revisión y Estudios Normativos, primer documento de trabajo. (versión electrónica)*

<sup>38</sup> *ICD 2000, Con Fin Solidario, Montevideo.*

<sup>39</sup> *Gerstenfeld, P. Fuentes, A. 2005 Caracterización de Tercer Sector en las políticas de formación de capital humano en Uruguay, CEPAL, Montevideo.*



### Rasgos más significativos de las instituciones del tercer Sectores

Constituye un sector relevante en el ámbito de las políticas sociales orientadas a los sectores de escasos recursos.	Sus intervenciones alcanzan a 44% de la población urbana en situación de pobreza aportando a la satisfacción de necesidades básicas de 400.000 personas, 96% de ellas pobres.
Participa activamente en el alivio de las necesidades más básicas: una de cada dos personas con déficit alimentario recibe al menos una comida al día.	Sobre 850.000 personas pobres (2003–2004) el Tercer Sector brindó apoyo a 193.000 personas diariamente.
Resulta especialmente valioso el aporte en bienes y servicios que realiza a los hogares pobres.	Los recursos canalizados por el Tercer Sector equivalen a 75% del ingreso «per cápita» promedio de los hogares pobres de Montevideo y 48% de los del resto del país.
Moviliza un importante volumen de recursos humanos y materiales.	El monto de Recursos humanos y materiales anuales (2003) movilizados corresponden 1,4% del PBI: 62 millones de dólares americanos.
Genera un significativo número de empleos, en los que predomina el trabajo del voluntariado.	En el Sector analizado trabajan 71000 personas lo que equivale a 2,6% de la PEA y 7% del empleo urbano.
Multiplica el alcance de la inversión social del Estado.	Por cada peso (\$U 1) que el Estado invierte en el Sector, éste capta un peso y medio (\$U 1,5).
La capacidad del sector para captar donaciones y trabajo voluntario constituye una fortaleza, pero al mismo tiempo implica un particular desafío de gestión.	37% de los recursos movilizados anualmente (60 millones de dólares) son recibidos como donaciones.
Presenta una importante diversidad de actividades, con poca disparidad en cuanto al tamaño de sus organizaciones.	La mayoría de las organizaciones son diversificadas en sus capacidades y de tamaño medio o pequeño (seis de cada diez funcionan con menos de 19 personas).
Es un sector en expansión, con flexibilidad de respuesta y espacio para mayores niveles de cooperación.	Como respuesta a la crisis (2002) se constata el surgimiento de nuevas instituciones o la ampliación de servicios y actividades de otras ya existentes (1/4 de las instituciones empezó a funcionar entre 1999 y 2003).

Fuente: *Elaboración propia en base a CEPAL* Caracterización del tercer sector en las políticas de formación del capital humano en Uruguay

Aún resumida y esquematizada, el cuadro refleja la «potencialidad social en actos» que no son del Estado ni del mercado, aunque uno y otro gravitan sobre el despliegue de las capacidades y potencialidades del Tercer Sector.

Las organizaciones del Tercer Sector constituyen un trama social, material y simbólica que no es (re)producibile desde políticas estatales, pero las políticas del Estado pueden constituir impulsos y apoyos o también frenos para su desenvolvimiento.

### 3.2 De la desconfianza a la promoción y la auto regulación de la sociedad civil

Los «principios rectores» propuestos por la Comisión de Revisión y Estudios Normativos del Ministerio de Educación y Cultura para una reforma legal en materia de organizaciones civiles son:

- a. que la existencia de éstas organizaciones es un hecho socialmente deseable,
- b. que se produce con independencia y precede al reconocimiento de las mismas por parte del Estado,
- c. que el Estado debe ser un activo promotor del surgimiento y desarrollo de las asociaciones civiles, comenzando por allanar los obstáculos que la actual legislación y régimen administrativo les oponen, y continuando por proporcionarles, directa o indirectamente, asesoramiento técnico y, en la medida de sus posibilidades, apoyo material.

El énfasis está puesto en el carácter «democrático y democratizador» que deben tener las normas, por lo cual la propuesta de ley se basa en el principio de la autorregulación, trascendiendo «cierta concepción por la cual el Estado se relaciona con los ciudadanos sobre la base de la desconfianza y el predominio del criterio que

está prohibido todo aquello no expresamente autorizado por el Estado»<sup>40</sup>.

La legislación propuesta promueve el ejercicio del derecho a la libre asociación, admitiéndose expresamente que «las personas se asocian y tienen derecho a asociarse con independencia del reconocimiento o habilitación por el Estado, adquiriendo éstos actos administrativos «efectos declarativos y no constitutivos»<sup>41</sup>.

El «concepto» de asociación civil se articula alrededor de las categorías: a) una asociación voluntaria; b) permanente o temporal; c) de personas físicas y/o jurídicas, públicas y/o privadas; d) con libertad de fines, de los que estarían excluidos únicamente el lucro, ya sea de sus integrantes o de terceros, y aquellos fines que sean ilícitos; e) con personalidad jurídica propia.

Como requisitos para ser miembro de una Asociación Civil se establece ser personas físicas (mayores y también adolescentes menores de edad) y/o jurídicas públicas o privadas.

La constitución de una organización Civil se producirá por el simple acuerdo de voluntades de los asociados, siendo facultativo de éstos documentar o no ese acuerdo.

### 3.3 Breve modelo de deliberación ciudadana

También en este caso se trata de una iniciativa gobernante – estatal, pero a diferencia de las consideradas hasta ahora (Espacios de Participación, Educación, Igualdad de Oportunidades, Convivencia y Seguridad) toma un asunto de la agenda oculta de la sociedad civil. Quiero decir que aun cuando se trata de un tema de la mayor importancia social, sin la intervención del Estado no existen sujetos colectivos capaces de promover exitosamente esta temática a la agenda pública. Es la intervención del Estado

<sup>40</sup> Bases para un anteproyecto de ley de asociaciones civiles *Comisión de Revisión y Estudios Normativos, primer documento de trabajo. (versión electrónica)*

<sup>41</sup> Ídem anterior.



que habilita expresarse a los más carentes del «poder suficiente para entablar un conflicto abierto»<sup>42</sup> por sus necesidades.

Durante el proceso de elaboración del anteproyecto de ley de asociaciones civiles se revelan un conjunto de rasgos de articulación entre sociedad civil y estado cuya síntesis es *transferencia de poder*. Ello se expresa en el espacio de deliberación abierto para intervenir, directamente y desde el principio, en la definición de los contenidos de un texto legal a ser promovido desde un Poder Ejecutivo que cuenta con mayorías suficientes para aprobarlo. La discusión incluyó desde los principios rectores al articulado más fino, y la participación estuvo abierta a diferentes agencias de gobierno, amplias representaciones de la sociedad civil, figuras de la academia, expresiones de distintos grupos de interés profesional y también personas integrantes de los partidos políticos de la oposición. La

generación de un *espacio de genuina deliberación ciudadana* supuso aportar la información necesaria y habilitar el tiempo necesario para la reflexión y análisis en los ritmos posibles para agentes no especializados (como muchas instituciones de la sociedad civil).

Los contenidos (dramáticamente sencillos) de la propuesta original de la Comisión de Revisión y Estudios Normativos y el proceso en que fueron debatidos comparten un mismo núcleo, removedor y conflictivo: el descenso de los poderes estatales a favor del ejercicio de una ciudadanía más plena<sup>43</sup>.

Precisamente fue en torno al pasaje de la «sociedad de la desconfianza a la sociedad de la colaboración y la autorregulación» que se produjeron los debates más sustantivos y se construyeron los acuerdos más trascendentes.

---

42 *Real de Azúa, Carlos (1973), Uruguay ¿una sociedad amortiguadora? EBO. Montevideo.*

43 Se hace referencia al «poder estatal» (principalmente administrativo) que consagra la actual legislación en materia de asociaciones civiles. Sin embargo es interesante dejar constancia que el anteproyecto de ley es también una ruptura del monopolio de la legitimidad legal que, de hecho, recae casi exclusivamente en organizaciones de la sociedad civil con mayor trayectoria, más fuertes en diversos capitales, en definitiva «instituidas», frente a las nuevas y más simples formas de asociación que ciudadanos y ciudadanas se proponen desarrollar. En esta medida resulta relevante el apoyo brindado al anteproyecto por grandes ONGs y redes de segundo grado.

# 4.

## Esbozo de agenda a modo de conclusión: más ciudadanía menos estatismo

Los procesos considerados a lo largo del estudio presentan similitudes y divergencias suficientes como para considerar que el gobierno progresista constituirá un espacio de experiencia relevante en el campo de nuevas formas de relacionamiento entre el Estado y la Sociedad Civil. La presentación hecha se ajusta a la intención de ser un primer análisis de tendencias. Significativamente la «retórica participativa» ha encontrado ecos diferenciales en los distintos ámbitos de acción estatal. Esa característica contribuye a producir una masa crítica de experiencia política de diferentes actores y grupos de la sociedad civil y del propio gobierno, que deberá ser analizada exhaustivamente mediante procedimientos de evaluación y rendición de cuentas adecuados. En esa dirección parece necesario examinar algunos posibles

«adeudos» de la mayoría de los procesos considerados, con una estrategia de participación social de profundidad; con otras cualidades respecto a las actualmente planteadas.

Una característica de la sociedad uruguaya que se refleja en el proceso de participación social es el *horizonte estado – céntrico* de las acciones, los emprendimientos y las también muchas «construcciones» generadas desde espacios sociales.

El progresismo uruguayo no parece propenso a reproducir experiencias de cooptación masiva de cuadros de las organizaciones sociales hacia la actividad gubernamental, como por ejemplo sucedió en el primer gobierno del PT en Brasil<sup>44</sup>. A

---

44 Grzybowski, *Cándido Seminario Encuentros y desencuentros de la sociedad civil y los gobiernos progresistas de la región. FESUR, octubre de 2004, Montevideo.*

diferencia del PT, cuyo origen y nutriente son los movimientos sociales, el Frente Amplio contó con una «cartera» de cuadros políticos y técnicos históricamente producida dentro de los propios partidos. Sí se registra la presencia en el gobierno de importantes y calificados dirigentes sindicales en la conducción de sus empresas de procedencia, o militantes destacadas y destacados de organizaciones sociales (especialmente en el campo de los derechos) que pasaron a actuar en espacios estatales donde se definen o implementan políticas relativas a sus temas. Ello seguramente fortalece las posibilidades que se expresen en la gestión de gobierno temas de agendas originadas en la sociedad civil.

El desafío ciudadano del proceso en curso es el fortalecimiento de los espacios autónomos de sociedad civil. Asumiendo la advertencia que «las prácticas concretas en que se expresan autonomía y Estado, libertad y coacción, presentan los matices y las sutilezas, las búsquedas y las contradicciones que conforman el material con que se construye la realidad»<sup>45</sup> es necesario reparar en la debilidad de una parte importante de la sociedad civil uruguaya para la producción de una agenda auto generada.

A esta realidad convergen múltiples factores, entre los cuales no es menor la dependencia económica de centenares de organizaciones sociales respecto a los financiamiento mediante la ejecución de programas estatales. Muchas expresiones de la sociedad civil desarrollan su actividad a través de un circuito material y simbólico que invariablemente pasa por el Estado. Expresión de ello es la permanente homologación entre organización social y organizaciones que tienen convenios con el Estado<sup>46</sup>.

Para la consideración de prioridades y estrategias participativas no puede omitirse el dato central de la heterogeneidad de la sociedad civil. Existen organizaciones que tienen voz en ámbitos estatales relevantes (como por ejemplo en el Ministerio de Relaciones Exteriores); hay calificadas voceras que participan en la elaboración de los informes estatales ante instancias de contralor de instrumentos internacionales de derechos humanos (como el equipo que ganó este año la convocatoria del Instituto Nacional de las Mujeres para la provisión de insumos para el informe de Uruguay ante la CEDAW). Pero hay centenares de organizaciones carentes de todo poder de incidencia, y la participación activa implica *capacidad y posibilidad de realizar una actividad concreta en espacios de negociación y decisión reales*.

En ese sentido resulta relevante considerar estrategias en cinco planos:

- ▶ Generar condiciones para una evaluación permanente de las diferentes experiencias participativas en curso.
- ▶ La aprobación de la nueva ley de asociaciones civiles.
- ▶ La renovación de los marcos legales para la realización de convenios entre el Estado y organizaciones sociales, incorporando instrumentos de evaluación pertinentes y participativos.
- ▶ El desarrollo de procesos de capacitación especialmente dirigidos a las organizaciones más débiles.
- ▶ La incorporación a las diferentes estrategias de participación social del componente de vigilancia ciudadana como mecanismo de rendición de cuentas.

<sup>45</sup> Thwaites, Mabel, 2004 La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción *Prometeo*, Buenos Aires.

<sup>46</sup> Esta homologación está presente en la integración del Consejo de Economía Nacional y fue un punto central en las discusiones respecto a la ley de asociaciones sociales.

## Bibliografía

- ACOSTA, Yamandú. 2005. *Sujeto y democratización en el contexto de la globalización*, Nordam Comunidad, Montevideo.
- ALBUQUERQUE, María do Carmo. 2004. *Movimientos sociales y sociedad civil en la construcción de las democracias en los países del Cono Sur* Instituto POLIS 2002, en ALBURQUERQUE, María do Carmo (coord.) *La construcción democrática desde abajo en el Cono Sur* Instituto Polis, Sao Paulo.
- FILGUEIRA, F. Molina, C.G. PAPADÓPULOS, G. Tobar, F. 2005. *Universalismo Básico*. CIESU, Montevideo (versión electrónica).
- GERSTENFELD, Pascual; FUENTES, Álvaro. 2005. *Caracterización del Tercer Sector en las políticas de formación de capital humano en Uruguay*, CEPAL, Montevideo.
- LEAL, Gustavo. 2003. *El mito de la sociedad civil y las ONG's: no todo es lo que parece en* Seminario Sociedad civil, sociedad política y Estado: una brecha creciente, Río de Janeiro, 10–11 de marzo de 2003.
- LEAL, Gustavo. 2003. (Coordinador) *Mecanismos de Coordinación de Políticas Sociales Frontera*, Montevideo.
- MIRZA, Christian. 2006. *Movimientos Sociales y Sistemas Políticos en América Latina* CLACSO Libros Buenos Aires.
- MUNIZ DE ALBUQUERQUE, Durval 2004 *De la democracia como sistema ala democracia como fractal* en *La construcción democrática desde abajo en el Cono Sur* Alburquerque, María do Carmo, Instituto Polis, Sao Paulo.
- PNUD – CEPAL 2001 *Desarrollo Humano en Uruguay, Inserción Internacional, empleo y desarrollo humano*. Productora Editorial, Montevideo.

PNUD, 2004. *Desarrollo humano en Chile. El poder: ¿para qué y para quién?* Chile.

SANSEVIERO, Rafael. 2005. *El Progresismo y la ampliación democrática: un campo de disputa por el poder de representación de lo popular y lo democrático*. FESUR, Montevideo.

THWAITES, Mabel. 2004. *La autonomía como búsqueda, el estado como contradicción*. Prometeo, Buenos Aires.

VERDUGO, Patricia (editora). 2004. *De la tortura no se habla* Catalonia, Santiago de Chile.

# Anexo

## Integrantes del grupo de trabajo sobre sociedad civil–estado de Fesur y participantes en reuniones y seminarios

**Aldo Blengini** (Integrante de Asambleas Técnicas Docentes)

**Alfredo Guido** (integrante del CONSEJO Nacional de Enseñanza Secundaria)

**Alvaro Rico** (Universidad de la República)

**Ana Olano** (Dirección General de Registros)

**Ana Olivera** (Viceministro de Desarrollo Social)

**Ana Orellano** (Ministerio de Educación y Cultura de Educación y Cultura)

**Bertha Sanseverino** (Directora del PANES)

**Carlos Montiel** (Unión Ibirapitá)

**Cecilia Blanco** (Ministerio de Educación y Cultura)

**César Pérez** (Ministerio de Educación y Cultura de Educación y Cultura)

**Christian Mirza** (Director de Políticas Sociales del MIDES)

**Daniel Martínez** (Ministerio de Educación y Cultura)

**Dardo Rodríguez** (ANONG)

**Diana Marcos** (MIDES)

**Diego Henríquez** (Ministerio de Educación y Cultura)

**Eduardo Aparicio** (Fundación con todos los niños)

**Felipe Michelini** (Viceministro de Educación y Cultura)

**Fernando Filgueira** (CIESU)

**Fernando Rodríguez** (ANONG)

**Gustavo Leal** (El Abrojo)

**Gustavo Pérez Vilche** (Ministerio de Educación y Cultura)

**Hector Florit** (Director de CODICEN de la Administración Nacional de Educación Pública)

**Hoénir Sarthou** (Ministerio de Educación y Cultura)

**Humberto Ruocco** (Director de la Oficina de Servicio Civil),

**Jorge Camors** (Ministerio de educación y Cultura)

**José Fernández** (Director de CIESU,

**José Imaz** (AMARC)

**Julio Umpiérrez** (Ministerio de Educación y Cultura)

**Laura Motta** (Directora de Centro Regional de Formación de Profesores)

**Lilián Celiberti** (Cotidiano Mujer)

**Luis Garibaldi** (Director Nacional de Educación del Ministerio de Educación y Cultura)

**Mabel Bianchi** (Ministerio de Educación y Cultura)

**Margarita Percovich** (Senadora)

**María Elena Lournaga** (Oficina de Planeamiento y Presupuesto)

**María Elena Martínez** (Ministerio de Educación y Cultura)

**Mariella Mazzotti** (Ministerio de Desarrollo Social)

**Martín Pasturino** (Director de Formación de la Administración Nacional de educación Pública)

**Miguel Fernández Galeano** (Viceministro de Salud Pública),

**Nelson Villarreal** (Oficina de Planeamiento y Presupuesto)

**Oscar López Goldaracena** (UDELAR)

**Oscar Roca** (Ministerio de Educación y Cultura de Educación y Cultura)

**Oscar Sarlo** (UDELAR)

**Ricardo Vilaró** (Inspector Nacional de Matemáticas)

**Rodrigo Arocena** (Rector de la Universidad de la República) **Teresita Capurro** (Dirigente sindical del magisterio)

**Yamandú Acosta** (UDELAR)

# Anexo

## Anteproyecto de Ley Organizaciones Civiles sin Fines de Lucro<sup>47</sup>

**Artículo 1. (Objeto de la ley).** La presente ley regula el reconocimiento y establece normas para el funcionamiento de las asociaciones civiles y las fundaciones en tanto personas jurídicas, sin perjuicio de la libre existencia de otras formas asociativas, y de la plena vigencia del derecho de asociación garantizado por el artículo 39 de la Constitución de la República.

### Capítulo Primero

#### *Asociaciones Civiles*

##### **1. Principios, concepto e inscripción**

**Artículo 2. (Principios).** Las disposiciones de esta ley que se refieren a las asociaciones civiles están fundadas en los principios de promoción, autorregulación,

democracia, libertad de ingreso y egreso, informalismo a favor de la asociación y de los asociados y pleno respeto por los derechos humanos.

Esos principios deberán guiar su interpretación en caso de oscuridad, ambigüedad o vacío.

**Artículo 3. (Concepto).** Podrá constituir una asociación civil cualquier asociación voluntaria de dos o más personas, siempre que las mismas tengan capacidad para asociarse de acuerdo a los artículos 5 y 6 de la presente ley y que la asociación tenga fines lícitos, de los que necesariamente estará excluido el lucro.

Para actuar y ser reconocidas como personas jurídicas, las asociaciones civiles deben estar inscritas en el Registro de Personas Jurídicas, Sección Asociaciones Civiles y Fundaciones de la Dirección General de Registros.

---

<sup>47</sup> Versión presentada a discusión en el Seminario del 29 de noviembre de 2006 organizado por FESUR y Ministerio de Educación y Cultura.

**Artículo 4. (Inscripción).** El procedimiento de inscripción será totalmente gratuito y se iniciará cuando cualquier interesado presente ante el Registro un documento público o privado en el que consten:

- a. Los nombres completos y números de documentos de identidad de los integrantes.
- b. La declaración de voluntad de éstos de que a la asociación que integran se le reconozca una personalidad jurídica propia, o, lo que se mirará como expresión equivalente, que se la inscriba como una asociación civil.
- c. La denominación, domicilio y fines de la asociación.
- d. El nombre completo y número de documento de identidad del representante o los representantes legales de la asociación.
- e. Las firmas de todas las personas mencionadas en el documento como integrantes.

## 2. Requisitos para ser miembro de una asociación civil

**Artículo 5. (Asociados con capacidad plena).** Podrán constituir y ser miembros de asociaciones civiles las personas físicas mayores de edad que gocen de capacidad plena y las personas jurídicas, públicas o privadas, en tanto no tengan impedimentos legales, estatutarios o reglamentarios.

**Artículo 6. (Asociados con capacidad relativa).** Los menores de edad, a partir de los trece años, pueden constituir e integrar asociaciones civiles, siempre que cuenten con el consentimiento de sus representantes legales y en tanto los fines, características y actividades de la asociación no sean contrarios a su seguridad psíquico-física, intereses o libertad de conciencia, aspectos en cuyo control tendrán plena responsabilidad los organismos públicos competentes.

En los casos del inciso anterior, los menores de edad pueden cumplir incluso funciones de dirección, administración y representación de la asociación civil ante terceros, pero será nula toda obligación personal que contraigan y no responderán con su patrimonio por los actos que realicen en cumplimiento de tales funciones.

Las asociaciones civiles constituidas o integradas por menores de edad son plenamente capaces y pueden realizar todos los actos necesarios para el cumplimiento de su objeto.

## 3. Régimen patrimonial

**Artículo 7. (Capacidad- prohibición del lucro)** Las asociaciones civiles tienen prohibido el lucro, tanto sea éste en beneficio de la asociación como de los asociados o de terceros.

Sin perjuicio de ello, pueden adquirir, poseer y vender bienes, así como administrarlos, realizar actos jurídicos y celebrar contratos, en tanto dichos actos sean compatibles con sus fines y estén razonablemente destinados al cumplimiento de los mismos.

**Artículo 8. (Representación)** Las asociaciones civiles deberán cumplir y celebrar todos los actos y contratos previstos en el artículo anterior por medio de sus representantes legales; la constancia mencionada en el artículo 59 de esta ley acreditará plenamente la existencia de la asociación civil y la condición de representante legal de la misma.

**Artículo 9. (Responsabilidad ante terceros)** Las asociaciones civiles responderán civilmente ante terceros por los actos y contratos que sus representantes legales realicen en nombre de la asociación, aún cuando dichos representantes hayan actuado transgrediendo mandatos internos y/o los fines o resoluciones de la asociación.

Cesará dicha responsabilidad respecto a los terceros que hayan actuado en connivencia con el o los representantes legales para defraudar a la asociación.

## 4. Régimen de funcionamiento interno

**Artículo 10. (Principio de autorregulación)** Las asociaciones civiles podrán adoptar las formas organizativas que deseen y tomar sus decisiones por los mecanismos que estimen convenientes, pudiendo a su arbitrio hacer constar o no tales formas y mecanismos en un estatuto escrito.

No obstante, si se probara la existencia de un estatuto aprobado por los socios, o de reglas acordadas por éstos, las autoridades públicas los considerarán obligatorios y recomendarán o exigirán su aplicación toda vez que deban intervenir en relación con la asociación civil de que se trate.

**Artículo 11. (Límites a la autorregulación)** Sea cual sea la forma organizativa que adopten las asociaciones civiles, en virtud del compromiso con los derechos humanos que inspira a esta Ley, sus integrantes gozarán en forma irrenunciable de los siguientes derechos:



- a. **(Libertad de egreso)** Cualquier integrante de una asociación civil podrá renunciar a la misma en cualquier momento, sin expresión de causa y con efecto inmediato, bastándole para probar su desvinculación con demostrar que comunicó a las autoridades o representantes legales de la asociación su voluntad de renunciar. Será nulo todo pacto que condicione la renuncia a su aceptación por la asociación o por alguno de sus organismos; no obstante, la renuncia no eximirá al renunciante de las obligaciones que voluntariamente haya contraído con la asociación o con terceros.
- b. **(Democracia)** La voluntad mayoritaria de los miembros de una asociación civil, manifestada en asamblea, elección, plebiscito o documento debidamente suscripto, podrá destituir a cualquier autoridad o representante legal de la asociación y nombrar otros, así como podrá revocar cualquier decisión que las autoridades o representantes legales hayan adoptado, todo ello sin perjuicio de las obligaciones asumidas por la asociación ante terceros.

Las disposiciones de este artículo son de orden público.

**Artículo 12. (Ingreso y expulsión de asociados y prueba de la calidad de tal)** En principio, el ingreso de nuevos asociados, así como la expulsión de los actuales, requerirá la aprobación de la mayoría de los integrantes de una asociación civil, pero la asociación podrá delegar esas decisiones a sus representantes legales, y éstos, a su vez, a otros asociados.

En cualquier caso, tales delegaciones deberán constar por escrito con la firma de quienes estén facultados para delegar.

Todo integrante de una asociación civil tendrá derecho a que la persona o personas facultadas para aceptar su ingreso le expidan una constancia, debidamente firmada, de su calidad de socio.

Todo integrante de una asociación civil, para ejercer sus derechos como asociado, tiene la carga de probar su calidad de tal si dicha prueba le fuera requerida por otro u otros socios o por los organismos públicos competentes; podrá hacerlo mediante la constancia mencionada en el inciso que antecede, o, en caso de ser socio fundador, podrá optar por hacerlo mediante copia de la constancia de inscripción de la asociación civil en la que figure su nombre.

En caso de ser expulsado, todo asociado tendrá derecho a reclamar que la o las personas u organismos facultados para expulsarlo le expresen por escrito los fundamentos de la decisión, así como tendrá derecho

a exigir la reconsideración de la medida, por una sola vez, en oportunidad de cualquier instancia de consulta democrática, ya sea asamblea, plebiscito o elección, que realice la asociación civil; también tendrá derecho a recabar firmas entre los asociados con el fin de revocar la expulsión, y la misma quedará revocada si reúne el consentimiento de al menos la mitad mas uno de los asociados.

## 5. Promoción por el Estado

**Artículo 13. (Interés social)** Declárase de interés social el fortalecimiento y la participación de la sociedad civil organizada en la vida colectiva, por lo que el Estado, en la medida de sus posibilidades y respetando siempre la debida independencia de la sociedad civil, deberá estimular, asesorar y promover a las organizaciones sociales sin fines de lucro y particularmente a las asociaciones civiles.

**Artículo 14. (Fianza)** La Contaduría General de la Nación afianzará ciertas obligaciones de pago mensual que contraigan las asociaciones civiles, como, a mero título de ejemplo, los alquileres, o préstamos en los que la cuota mensual comprenda a la vez intereses y amortización del capital. Dicha fianza procederá cuando las asociaciones civiles lo soliciten, siempre que todos o algunos de sus integrantes autoricen a la Contaduría a descontar de sus sueldos, ya sea en partes iguales o proporcionales al monto de dichos sueldos, el importe mensual de la obligación afianzada.

La opción para que el descuento se practique en partes iguales o proporcionales a los sueldos corresponderá a la asociación civil, pero el consentimiento para la realización del descuento deberá ser otorgado por el titular del sueldo afectado, ante la misma Contaduría, en forma expresa y por escrito.

La Contaduría descontará por este concepto, a cada miembro de la asociación que lo acepte, la suma mensual en moneda nacional que corresponda, la que sólo podrá reajustarse por el mismo índice por el que se reajuste el sueldo del afectado y en ningún caso podrá superar el quince por ciento del sueldo líquido de éste.

Si la capacidad de descuento de los integrantes de una asociación civil no cubriera la totalidad del importe mensual de la obligación que pretenden afianzar, la asociación podrá requerir a la Contaduría la prestación de una fianza parcial que cubra lo que efectivamente pueda descontar a los miembros de la asociación.

## Capítulo Segundo

### *Fundaciones*

#### 1. Principios y concepto

**Artículo 15. (Principios)** Las disposiciones de esta ley que se refieren a las fundaciones están basadas en los principios de especificidad, interés social y pleno respeto por los derechos humanos.

Esos principios deberán guiar su interpretación en caso de oscuridad, ambigüedad o vacío.

**Artículo 16. (Concepto)** Son fundaciones aquellas entidades sin fines de lucro, en las que predomina el elemento patrimonial, constituidas con un fin de interés social y admitidas por la autoridad respectiva mediante el reconocimiento de la personería jurídica.

#### 2. Constitución y reconocimiento

**Artículo 17. (Constitución)** Las fundaciones se constituyen por:

- a. Acto entre vivos, documentado en instrumento público o privado otorgado por el o los fundadores o por sus mandatarios con poder especial.
- b. Por disposición testamentaria.

En ambos casos se deberán establecer expresamente y con claridad los bienes, derechos o recursos que se aportan y el o los fines a los que los mismos se destinan.

También podrán incluirse en el acto de constitución todas o algunas de las disposiciones que contendrán los Estatutos, así como el nombre de la o las personas que quedan autorizadas para gestionar el reconocimiento de la personalidad jurídica de la fundación.

Si en el acto de constitución se estableciera que los estatutos deberán contener alguna disposición expresamente vedada por la ley, la misma se tendrá por no puesta y se prescindirá de ella a efectos de cumplir, en lo posible, con la voluntad del fundador.

**Artículo 18. (Contenido del acto de constitución)** El documento en que se constituya una fundación deberá contener, al menos, los siguientes extremos:

- a. Detalle de los bienes, derechos o recursos aportados.
- b. Proyecto de los Estatutos que contendrá:
  1. nombre y domicilio de la fundación;
  2. determinación del objeto en forma clara y precisa, de acuerdo a lo establecido en el acta de constitución;
  3. capital inicial, integración y recursos futuros;
  4. plazo y condiciones si estuviere sujeto a los mismos;
  5. organización del Consejo de Administración, forma de designación de sus miembros, duración de los mandatos y régimen de reuniones;
  6. disposiciones para la reforma del estatuto;
  7. fecha de cierre del ejercicio anual;
  8. casos de disolución, formas de liquidación y destino de los bienes;
  9. designación de los miembros del primer Consejo de Administración, en forma definitiva o en calidad de interinos.
  10. designación de persona o personas autorizadas como gestores, facultadas para representar a la institución en el cumplimiento del trámite a los efectos de notificarse y/o levantar las observaciones que el Registro pudiera formular y proponer los textos sustitutivos pertinentes.

Además deberá acreditarse, en forma fehaciente, la existencia, monto y disponibilidad del patrimonio inicial.

**Artículo 19. (Reconocimiento)** Las fundaciones constituidas de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes en la materia, tendrán personalidad jurídica desde la inscripción del documento respectivo en el Registro de Personas Jurídicas, Sección Asociaciones Civiles y Fundaciones, no siendo necesaria la intervención previa del Ministerio de Educación y Cultura. Igual criterio se aplicará a los actos modificativos, declarativos y extintivos.

La inscripción solo podrá ser denegada cuando el acto de constitución o el estatuto no se ajusten a las prescripciones de las normas jurídicas que regulan la materia. A tales efectos, declárase aplicables en lo pertinente, las disposiciones de la Ley N° 16.871, de 28 de setiembre de 1997, salvo las excepciones que se establezcan por vía reglamentaria.

**Artículo 20. (Denominación)** La denominación de las fundaciones no podrá ser homónima, ni tan similar que pueda suscitar confusión, con otra previamente inscrita en la Sección Asociaciones Civiles y Fundaciones, a cuyos efectos se podrá inscribir una reserva de prioridad del nombre.

No se admitirá ninguna denominación que coincida o presente la referida similitud con una entidad preexistente inscrita en dicho Registro Público.

**Artículo 21. (Estatutos)** El estatuto de las fundaciones deberá ajustarse a lo establecido en el artículo 18 de la presente ley y el ordenamiento legal nacional.

Toda disposición de los estatutos de una fundación que sea contraria a la ley se tendrá por no puesta, salvo que afecte la validez constitutiva de aquella. En este último caso, no procederá la inscripción de la fundación en el Registro correspondiente.

**Artículo 22. (Estatutos tipo)** La reglamentación podrá sugerir modelos de estatutos, para los diferentes tipos de fundaciones, contemplando la realidad en la que dicha entidad deba desempeñar su objeto social, así como otras características particulares relevantes, pero en ningún caso éstos constituirán formas obligatorias a las que necesariamente deban ceñirse los particulares.

**Artículo 23. (Otros requisitos)** En los casos de fundaciones que, por disposición legal o reglamentaria, requieran, antes de ser reconocidas, el informe favorable o la aprobación de otras dependencias estatales, la reglamentación determinará la forma en que deberán acreditarse tales extremos.

En todos los supuestos en que las consecuencias jurídicas referidas deriven de un procedimiento previsto en la ley, el reglamento o el estatuto, se deberá acreditar ante el Registro, antes de la inscripción del acto pertinente, que dicho procedimiento se llevó a cabo con estricto ajuste a las disposiciones que lo regulan.

### 3. Responsabilidad

**Artículo 24. (Responsabilidad)** Los integrantes de los órganos de gobierno de la fundación, deberán desempeñar el cargo con la diligencia de un buen padre de familia y responderán solidariamente frente a la institución, de los daños y perjuicios que causen por actos contrarios a la ley o a los estatutos, o por los realizados sin la diligencia con la que deben desempeñar el cargo.

Quedarán exentos de responsabilidad quienes hayan votado en contra del acuerdo y quienes prueben que, no habiendo intervenido en su adopción y ejecución, desconocían su existencia o conociéndola, hicieron todo lo conveniente para evitar el daño, o al menos, se opusieron expresamente a aquél. Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 28 de la presente ley.

### 4. Órganos y administración

**Artículo 25. (Consejo de Administración)** El gobierno y la administración de las fundaciones estarán a cargo de un Consejo de Administración, integrado por un mínimo de tres miembros, que tendrá todas las facultades necesarias para el cumplimiento del objeto de la institución.

**Artículo 26. (Integración)** Los Estatutos preverán la forma de integración del Consejo de Administración, que podrá contar con miembros permanentes o a término.

La designación podrá ser efectuada por el propio fundador, en forma total o parcial, o cometido a personas físicas o jurídicas o por cualquier otro procedimiento, según lo establezcan los Estatutos.

En caso de quedar vacantes uno o más cargos del Consejo y a falta de disposición estatutaria que permita efectuar las designaciones correspondientes o cuando el cumplimiento de la misma resulte imposible, los restantes miembros efectuarán las designaciones que correspondan, requiriéndose a tales efectos una mayoría de votos equivalente a los dos tercios de los cargos existentes en el Consejo. Cuando por cualquier razón no se alcanzare la mayoría referida, la designación será efectuada por el Ministerio de Educación y Cultura y en todos los casos y aún cuando existiere disposición estatutaria que permita efectuar las designaciones correspondientes o cuando el cumplimiento de las mismas resulte imposible, los restantes miembros efectuarán las designaciones que correspondan, requiriéndose a tales efectos una mayoría de votos equivalente a los dos tercios de cargos existentes en el Consejo. Cuando por cualquier razón no se alcanzare la mayoría referida la designación será efectuada por el Ministerio de Educación y Cultura y en todos los casos y aun cuando existiere disposición estatutaria en contrario, dicha designación será por el término de un año, prorrogable si perdurara la situación que obligó a efectuarla.

**Artículo 27. (Funcionamiento del Consejo)** El Consejo sesionará en régimen de sesiones ordinarias y extraordinarias de acuerdo a lo que se establezca en los estatutos.

A falta de previsión estatutaria el quórum para sesionar será la mayoría absoluta de los componentes y las decisiones serán adoptadas por mayoría de presentes, salvo lo previsto en los artículos 40 y 41 de la presente ley.

En caso de empate el Presidente del Consejo tendrá voto doble.

**Artículo 28. (Deberes de los miembros del Consejo)** Los integrantes del Consejo de Administración deberán cumplir en forma estricta con el objeto de la fundación y deberán comunicar a las autoridades correspondientes toda irregularidad o apartamiento del fin de la institución que adviertan.

En caso de quedar cargos vacantes en el Consejo cada miembro tendrá la obligación de comunicar tal situación a la autoridad administrativa competente siempre que por cualquier causa no se realizare la designación correspondiente de acuerdo a lo previsto en el estatuto en el plazo de sesenta días.

Los miembros serán civilmente responsables de todo daño o perjuicio causado por su actuación ilícita o negligente. La responsabilidad de los miembros que perciban algún tipo de remuneración será evaluada con mayor severidad que la de los negligentes honorarios.

**Artículo 29. (Derechos de los miembros)** Los integrantes del Consejo tendrán los siguientes derechos:

- a. A participar en todas las deliberaciones del Consejo con voz y voto.
- b. A percibir la remuneración que hubiera establecido el fundador. En caso de no mediar la voluntad del fundador en tal sentido, ninguno de los integrantes podrá percibir beneficios de cualquier clase de la fundación. Si se hubiere previsto el pago de alguna remuneración, el monto anual de la misma no podrá superar el 5% (cinco por ciento) a valores constantes de los fondos utilizados por la fundación en el periodo anual anterior para cumplir con su objeto.
- c. A solicitar de conformidad con lo dispuesto en los artículos 31 y 41 de la presente ley la actuación de las autoridades públicas y denunciar cualquier apartamiento de lo dispuesto en los estatutos de la fundación o la realización de cualquier acto ilegal.

**Artículo 30. (Cese y remoción de los consejeros)** Los consejeros cesaran en sus cargos por renuncia, fallecimiento o incapacidad. En caso de ser miembros no permanentes cesaran también al vencer el término de su mandato. Los estatutos podrán prever el cese automático en caso de inasistencia injustificada a determinado número de sesiones o cuando se configuren las causales de incompatibilidad expresa y taxativamente establecidas por el fundador.

Salvo previsión estatutaria en contrario, el Consejo de Administración podrá, con el voto conforme de las dos terceras partes de sus miembros, remover de su cargo a un consejero cuando este cometa actos violatorios de la ley o del estatuto, cuando sobrevenga alguna

causal de incompatibilidad o cuando se desentienda de los asuntos de la fundación pese a las advertencias que le realice el Consejo. Todo ello, sin perjuicio del afectado a ejercer su defensa.

**Artículo 31. (Derecho de veto)** Los estatutos podrán conferir a uno o más consejeros, sean permanentes o a término, el derecho al veto con relación a las decisiones adoptadas por la mayoría del Consejo.

En caso de hacerse ejercicio del derecho mencionado en el inciso anterior, los consejeros que votaron afirmativamente la resolución vetada podrán concurrir ante la autoridad competente cuando el resultado de la oposición resulte contrario a las normas legales o estatutarias vigentes o cuando se aparte del objeto de la fundación.

**Artículo 32. (Prohibiciones)** Los miembros del Consejo de Administración no podrán, con la fundación de la que son consejeros o de la que lo han sido en los últimos cinco años, por sí ni por interpuesta persona, contratar o mantener relación comercial, profesional o laboral alguna que les provoque un beneficio económico para su persona.

Esta prohibición será extensiva al cónyuge del consejero y a sus familiares ascendientes, descendientes y colaterales hasta el segundo grado, así como a las personas jurídicas a las que se encuentre vinculado o lo haya estado en los últimos cinco años.

En caso de mediar disposición estatutaria en contrario, la misma será válida pero en caso de aplicarse, lo actuado deberá ser comunicado a la autoridad administrativa de contralor dentro de los siguientes diez días y todo sin perjuicio de lo previsto en el literal B) del Artículo 29 de la presente ley.

## 5. Patrimonio de la fundación

**Artículo 33. (Aportes por acto entre vivos)** Los aportes realizados por el fundador en el caso de constitución por acto entre vivos serán considerados como donaciones puras y simples, sujetas a la condición suspensiva de que se obtenga el reconocimiento de la personalidad jurídica de la fundación. Obtenido el referido reconocimiento, se considerarán aceptadas todas las donaciones efectuadas, procediéndose a la entrega de los bienes y a la realización de las inscripciones en los Registros Públicos que correspondan.

Serán aplicables en la especie las disposiciones contenidas en el Título 1 de la Parte Segunda del Libro

Cuarto del Código Civil relativas a donaciones simples, con excepción del artículo 1634.

**Artículo 34. (Aportes realizados por disposición testamentaria)** En los casos en que los aportes se realicen por disposición testamentaria se aplicaran las normas pertinentes del Código Civil.

Si a la fecha del fallecimiento del testador –si se trata de testamento abierto– o al efectuarse la apertura del testamento cerrado, la autoridad competente no ha reconocido la personalidad jurídica de la fundación beneficiaria, los bienes aportados quedarán bajo la custodia de la o las personas designadas por el testador a tales efectos o en ausencia de designación del albacea o a falta de éste, de los herederos o los legatarios, hasta tanto se obtenga el reconocimiento referido.

Las personas mencionadas en el inciso anterior, cuando tengan la custodia de los bienes aportados a la fundación futura, serán responsables por la conservación de los mismos y por su inmediata entrega con sus frutos y accesorios, una vez que se obtenga el reconocimiento requerido.

**Artículo 35. (Intervención del Ministerio Público)** En todos los casos en que se designe heredero o legatario a una fundación no reconocida por la autoridad competente, los restantes herederos y legatarios así como el o los albaceas, tendrán la obligación de comunicar dicha situación al Ministerio Público dentro de los treinta días siguientes al fallecimiento del causante en caso de testamento abierto o de la apertura del testamento cerrado.

El Ministerio Público tendrá todas las facultades necesarias para asegurar la conservación de los bienes y lograr el reconocimiento de la personalidad jurídica de la fundación y podrá solicitar al tribunal competente todas las medidas que estime necesarias a tales efectos.

**Artículo 36. (Plazo para el reconocimiento)** En las hipótesis de aporte de bienes por disposición testamentaria a fundaciones futuras, el reconocimiento de la personalidad jurídica de las mismas deberá ser obtenido dentro del plazo de un año computado desde el fallecimiento del causante en caso de testamento abierto o desde la apertura del testamento cerrado

Si por cualquier causa no se obtuviese el reconocimiento en el plazo señalado, quedará sin efecto la disposición testamentaria y se procederá con los bienes según lo previsto en el artículo 44 de la presente ley.

**Artículo 37. (Responsabilidad)** Si se diera la situación prevista en el inciso segundo del artículo anterior,

las personas que tengan la custodia de los bienes aportados a fundaciones futuras, los albaceas, los herederos y los legatarios, tengan éstos la tenencia de los bienes o no, quedarán comprendidos en lo previsto en el artículo 842 del Código Civil, sin perjuicio de las acciones que correspondan contra él o los responsables de la no obtención de la personalidad jurídica de la fundación.

Lo dispuesto en el inciso precedente no será de aplicación cuando los albaceas, herederos o legatarios demuestren que han intentado cumplir con sus obligaciones respecto a la entrega de los bienes y que la misma les ha resultado imposible.

**Artículo 38. (Patrimonio insuficiente)** Cuando el Consejo de Administración considere que el patrimonio de la fundación es insuficiente para cumplir con el objeto de la misma, podrá proceder conforme a lo dispuesto en el artículo 41 de la presente ley o intentar la capitalización mediante la realización de los bienes y la adquisición de títulos de deuda pública nacional, dando cuenta a la autoridad administrativa de contralor.

En caso de optar por la segunda posibilidad, el período de capitalización no podrá superar los dos años computados desde la fecha en que el Consejo de Administración resolvió la realización de los bienes. Si vencido dicho plazo el patrimonio resulta insuficiente, se procederá sin más trámite de acuerdo con lo previsto en los artículos 41 y 43 de la presente ley.

**Artículo 39. (Acumulación de capital)** La mayor parte de los recursos anuales de la fundación deberá destinarse en el referido ejercicio al cumplimiento de su objeto y solo podrán acumularse fondos cuando se pretenda realizar una obra determinada, coincidente con el objeto de la institución y que deberá llevarse a cabo dentro de los siguientes diez años computados a partir del momento en que se decida la acumulación de capital. Si los estatutos establecieran la posibilidad de acumular capital por un período superior a los diez años y si se decidiera hacer uso de dicha facultad, el Consejo deberá obtener previamente la autorización de la autoridad administrativa de contralor.

## **6. Reforma de estatutos y disolución de la fundación**

**Artículo 40. (Reforma de estatutos)** Los estatutos podrán ser reformados mediante el procedimiento previsto en los mismos o de acuerdo a lo establecido en el inciso siguiente y las modificaciones se considera-



rán válidas una vez que hayan obtenido su reconocimiento de la autoridad administrativa de contralor.

Si no se estableció en los estatutos procedimiento para su reforma y siempre que el fundador no haya prohibido expresamente dicha posibilidad, los mismos podrán ser modificados por el voto conforme de la mayoría de los miembros del Consejo de Administración en sesión especialmente realizada con dicho objeto y a la que deberá haber sido citado cada miembro por algún medio fehaciente, con indicación del tema a tratar y con una anticipación mínima de diez días. En los casos de modificación del objeto establecido por el fundador (que solo se podrá modificar cuando su cumplimiento resulte imposible y siempre que en el acto de constitución el fundador no haya prohibido su alteración) y para la fusión con entidades similares, se requerirá el voto favorable de los dos tercios de los miembros del Consejo.

En aquellos casos en que el fundador haya prohibido en el acto de constitución toda reforma a los estatutos o al objeto de la institución y cuando tal modificación resulte imprescindible para el funcionamiento de la fundación, se procederá según lo establecido en el artículo siguiente, salvo la única excepción prevista en el artículo 38 de la presente ley.

**Artículo 41. (Disolución de la fundación)** La disolución de la fundación será resuelta por el Consejo de Administración de acuerdo a lo previsto en los estatutos o por el voto conforme de las dos terceras partes de sus miembros en caso de ausencia de disposición estatutaria.

Si el Consejo no dispusiera la disolución al configurarse alguna de las causales previstas en el artículo siguiente o en los estatutos como causa de disolución automática, la disolución será declarada por el tribunal competente, a instancias del fundador, de algún miembro del Consejo de Administración, del Ministerio Público o de la autoridad administrativa de contralor.

**Artículo 42. (Causales de disolución)** Son causales de disolución de las fundaciones:

- a. La finalización del plazo establecido por el fundador si es que existe previsión al respecto.
- b. Cuando por cualquier causa deviniera imposible el cumplimiento del objeto establecido, salvo que el Consejo de Administración no se encuentre impedido de modificar el mismo y así lo hiciera.
- c. Si resulta manifiestamente insuficiente el patrimonio disponible para cumplir con el fin de la institución, sin perjuicio de la posibilidad de modificar el

objeto de la fundación y de lo previsto por el artículo 38 de la presente ley.

- d. Las establecidas como tales por el fundador.

**Artículo 43. (Liquidación)** Resuelta la disolución de la fundación y salvo previsión estatutaria en contrario, el Consejo de Administración designará un máximo de tres liquidadores entre sus miembros.

**Artículo 44. (Destino de los bienes)** Los estatutos podrán establecer que el remanente que resulte de la liquidación se destine a otra entidad o entidades sin fines de lucro que desarrollen en el país actividades similares o afines a las de la fundación disuelta.

En ausencia de tal previsión o si la misma fuera de cumplimiento imposible, el Ministerio de Educación y Cultura resolverá la situación destinando el remanente como lo indica el inciso anterior.

## 7. Documentación obligatoria a llevar

**Artículo 45. (Contabilidad)** Las fundaciones llevarán su contabilidad sobre bases uniformes de las que resultará cada una de las operaciones realizadas y la justificación de todos los gastos.

La reglamentación establecerá la forma en que la misma será controlada por la autoridad administrativa de contralor.

**Artículo 46. (Memoria anual)** El Consejo de Administración, dentro de los sesenta días siguientes al cierre de cada ejercicio económico, elaborará una memoria anual de la gestión desarrollada en dicho ejercicio, en la que se especificará cada uno de los actos realizados en cumplimiento del objeto de la institución, los recursos utilizados y la situación patrimonial de la fundación.

La memoria anual deberá presentarse ante la autoridad administrativa de contralor y tendrá la difusión que se encuentre prevista en los estatutos.

## 8. Disposiciones generales

**Artículo 47. (Contrato con el fundador o con sus herederos o familiares)** Todo negocio entre la fundación y sus fundadores o sus herederos, ascendientes o descendientes, colaterales hasta el segundo grado, salvo las donaciones que de estos recibiera la funda-

ción, deberá ser comunicado previamente a la autoridad administrativa de contralor que podrá ejercer sus atribuciones cuando dicho negocio sea ilegal o constituya una desnaturalización del objeto de la fundación.

Toda resolución del Consejo de Administración que, directa o indirectamente, beneficie al fundador o a sus herederos, estará sometida al régimen previsto en el inciso anterior.

**Artículo 48. (Protección del nombre)** Queda prohibida la utilización de la expresión «fundación» en el nombre o publicidad de toda persona jurídica, empresa o sociedad que no se ajusten a lo establecido en la presente ley.

Las personas jurídicas que a la fecha de vigencia de la presente ley utilicen el nombre «fundación» y no se ajusten a lo establecido en ella, dispondrán de un plazo de un año para cumplir con las disposiciones legales. De no hacerlo, al vencimiento del plazo le será aplicado lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo.

## Capítulo Tercero

### *Normas comunes*

#### 1. Del registro de personas jurídicas

**Artículo 49. (Competencia)** Será competente para la inscripción de toda documentación a que se refieren los artículos 4 y 19 de la presente ley el Registro de Personas Jurídicas, Sección Asociaciones Civiles y Fundaciones, dependiente de la Dirección General de Registros.

La estructura y funcionamiento del citado Registro se determinará reglamentariamente.

**Artículo 50. (Registro)** En el Registro de Personas Jurídicas, Sección Asociaciones Civiles y Fundaciones de la Dirección General de Registros se inscribirán:

- a. Los actos relativos a las asociaciones civiles y fundaciones, constitución, modificación, fusión y extinción.
- b. Las reservas de nombre.
- c. La designación de autoridades, así como la sustitución, revocación, remoción, el cese, la suspensión y todo otro acto modificativo.
- d. El cambio de sede o domicilio de la asociación civil o fundación. Hasta tanto no se inscriba la modificación del documento privado o del estatuto en

que figure el nuevo domicilio, se tendrá como domicilio, a todos los efectos legales, el que figure en el último documento inscripto.

- e. En general todos los actos declarativos, modificativos y cancelaciones de derechos inscriptos.

**Artículo 51. (Recepción de la solicitud de inscripción)** El Registro debe recibir cualquier solicitud de inscripción que cumpla con los requisitos de los artículos 4 y 19 de la presente ley y expedirá a quién la presente una copia de la solicitud con la constancia de la presentación.

El Registro deberá abstenerse de formular cualquier otra exigencia como condición para recibir la solicitud, sin perjuicio de que los promotores de la asociación o fundación puedan agregar otros documentos o datos si así lo desean. El incumplimiento de las disposiciones de este inciso será considerado falta grave del funcionario actuante y comprometerá la responsabilidad de quien ejerza la Dirección del Registro si se probare que estaba en conocimiento de lo actuado.

**Artículo 52. (Control de legalidad)** Dentro de los treinta días corridos si se trata de asociaciones civiles y dentro de los noventa días corridos si se trata de fundaciones, ambos siguientes a la presentación de la solicitud, el Registro debe efectuar el control de legalidad de la solicitud y si no tuviere observaciones que formular, procederá a la inscripción de la asociación civil o la fundación y expedirá constancia en una copia del escrito de solicitud.

**Artículo 53. (Observaciones)** En caso de tener observaciones que formular a la solicitud, el Registro deberá notificarlas al representante o representantes legales de la solicitante, dentro del mismo plazo de treinta días y en el domicilio declarado; las observaciones sólo podrán estar referidas a uno o varios de los siguientes conceptos:

- a. Omisión o incompleto cumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en los artículos 4 y 19 de la presente ley.
- b. Ilícitud de los fines.
- c. Homonimia o excesiva similitud del nombre con el de otra persona física o jurídica, previamente inscripta o con el de otras personas físicas o jurídicas, siempre que ello sea razonablemente susceptible de causar confusión.
- d. Ilegibilidad o incomprensible redacción del documento en que se formula la solicitud.

**Artículo 54– (Inscripción automática)** Si venciera el plazo de treinta días corridos para las asociaciones

civiles y de noventa días corridos para las fundaciones, sin que el Registro hubiera dispuesto la inscripción ni formulado y notificado observaciones, la asociación civil o fundación de que se trate, quedará automáticamente inscrita, debiendo el Registro, a solicitud de los representantes legales, la que podrá ser verbal, hacerlo constar en la misma copia del escrito por el que se solicitó la inscripción o en una nueva copia; tal constancia así como la prevista en el artículo 52 de la presente ley, deberán ser expedidas dentro de los dos días hábiles siguientes al momento de ser solicitadas, bajo el régimen de responsabilidad previsto en la parte final del artículo 51 de la presente ley.

**Artículo 55. (Levantamiento de las observaciones)**

Si el Registro formulara observaciones, los representantes legales podrán subsanarlas en cualquier momento por medio de un escrito complementario de la solicitud inicial. Una vez presentado el nuevo escrito, correrá un plazo de diez días hábiles para que el Registro se pronuncie sobre si considera o no subsanadas las observaciones; y proceda a inscribir o negar la inscripción; si en ese plazo el Registro no se pronunciara, se actuará conforme al artículo 54 de la presente ley.

**Artículo 56. (Mantenimiento de las observaciones)**

Si dentro del referido plazo de diez días hábiles el Registro decidiera expresamente mantener las observaciones, los representantes legales de la gestionante que tendrán la carga de concurrir al Registro para enterarse de la resolución, podrán optar por alguna de las siguientes conductas:

- a. Presentar en cualquier momento un nuevo escrito para subsanarlas, en cuyo caso correrá un nuevo plazo de diez días hábiles con los mismos efectos y consecuencias que el anterior y así sucesivamente, tantas veces como los citados representantes legales intenten subsanar las observaciones y el Registro decida mantenerlas.
- b. Solicitar el pronunciamiento de la «Comisión para la Sociedad Civil» creada por el artículo 73 de esta Ley, que no será vinculante pero, en caso de ser favorable a la inscripción, obligará al Registro a pronunciarse fundadamente en el término de diez días hábiles, en defecto de lo cual se tendrá por automáticamente inscrita a la asociación o fundación.
- c. Presentar recursos administrativos y eventualmente promover acción anulatoria conforme al régimen constitucional y legal vigente, o promover acción reparatoria ante los órganos judiciales competentes; cuando se haya solicitado el pronunciamiento de la Comisión del artículo 73 de esta ley. Los plazos para promover las vías recursiva, anulatoria o

reparatoria no transcurrirán en tanto el pronunciamiento de la Comisión no sea notificado a los representantes de la asociación o fundación implicada, sin embargo éstos podrán promover dichas vías en cualquier momento luego de transcurridos sesenta días de solicitado el pronunciamiento de la Comisión; en cualquier caso, los recursos y las demandas serán dirigidos al Registro y no a la Comisión

**Artículo 57. (Intervención de terceros)** En cualquier etapa del procedimiento de inscripción, así como en cualquier procedimiento posterior que se siga ante el Registro o ante la Comisión del artículo 73 de esta Ley, se admitirá la presentación de terceros que se consideren afectados por el resultado del trámite y se dará a sus pretensiones la atención que merezcan, sin perjuicio de la responsabilidad que pueda caberles a los terceros por causar demoras indebidas o interponer obstáculos injustificados en el trámite.

La presentación de terceros que se opongan u objeten la inscripción de una asociación civil o fundación, o la modificación de cualquier información registral relativa a las mismas podrá ameritar que el Registro, si lo entiende pertinente, prorrogue por única vez, y por treinta días corridos a contar desde la presentación del tercero, el plazo de que dispone para formular observaciones antes de que se produzca la inscripción automática.

**Artículo 58. (Efectos de la inscripción)** Desde el momento en que queden inscritas en el Registro de Personas Jurídicas, Sección Asociaciones Civiles y Fundaciones de la Dirección General de Registros, las asociaciones civiles y fundaciones estarán facultadas para actuar como personas jurídicas con plena capacidad y deberán ser reconocidas y tratadas como tales, tanto por los organismos públicos como por los privados.

La inscripción en el citado Registro es la única vía para que las asociaciones civiles y las fundaciones obtengan su reconocimiento como personas jurídicas, sin perjuicio de otras inscripciones que puedan corresponder a otros efectos.

**Artículo 59. (Información registral a terceros)** El Registro de Personas Jurídicas, Sección Asociaciones Civiles y Fundaciones deberá expedir constancia de la inscripción de una asociación civil o fundación a cualquier persona que la solicite.

En dicha constancia deberá figurar la debida referencia registral al hecho de haber sido efectivamente



inscrita y además siempre actualizados, el nombre, el domicilio, los fines de la asociación civil o fundación y la identidad de su o sus representantes legales.

Los procesos de inscripción e información se ajustarán a los requisitos establecidos en la normativa vigente en materia de protección de datos de carácter personal.

**Artículo 60. (Actualización de la información registral)** Es una carga de las asociaciones civiles y fundaciones mantener actualizados en el Registro de Personas Jurídicas, Sección Asociaciones Civiles y Fundaciones su domicilio y la identidad de sus representantes legales; en consecuencia, su domicilio legal será el último que figure inscrito en el citado Registro, y sus representantes legales serán aquellas personas que figuren como tales en el mismo.

Toda comunicación o notificación practicada a una asociación civil o fundación en su domicilio legal se considerará válida, así como obligará a la misma todo acto o contrato en que actúen en su nombre quienes figuren en el Registro como sus representantes legales.

El procedimiento para realizar cambios de cualquier clase en la inscripción registral será el mismo que para inscribirla, previsto en los artículos 49 y siguientes de la presente ley, con la salvedad de que, tratándose del cambio de domicilio o de representantes legales, el plazo inicial de treinta días corridos para las asociaciones civiles y de noventa días corridos para las fundaciones se reducirá a diez días hábiles.

Durante el tiempo que medie entre la presentación de la solicitud de modificación de la situación registral y el momento en que la misma quede inscrita, continuarán vigentes los datos y las legitimaciones que resulten de la inscripción anterior.

**Artículo 61. (Asociaciones civiles y fundaciones reconocidas en el extranjero)** La reglamentación determinará los requisitos que deberán cumplirse para inscribir en el Registro a las asociaciones civiles y fundaciones con personería jurídica otorgada en el extranjero que pretendan ejercer, en forma habitual, en el territorio nacional, actos comprendidos en el objeto especial de su institución –artículo 2394 del Código Civil.

En todo caso deberá tenerse en cuenta la competencia exclusiva de la Dirección General de Registros a través del Registro de Personas Jurídicas, Sección Asociaciones Civiles y Fundaciones, para el reconocimiento respectivo en el Territorio Nacional.

## 2. Del régimen de contralor

**Artículo 62. (Órgano competente)** Es competencia del Ministerio de Educación y Cultura el contralor administrativo del funcionamiento, disolución y liquidación de las personas jurídicas civiles sin fines de lucro.

La actuación del Ministerio en esta materia, tendrá un carácter subsidiario, priorizando el principio de autorregulación de las propias organizaciones de la sociedad civil, con el fin de motivar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y estatutarias vigentes.

**Artículo 63. (Competencia del Poder Judicial)** El régimen de fiscalización contenido en los artículos que anteceden no obstará a que cualquier persona, física o jurídica, comparezca ante el Poder Judicial para hacer valer los derechos que entienda le corresponden.

Asimismo, cualquier persona física o jurídica, aunque no tenga un interés directo y personal en el asunto, podrá demandar el cumplimiento de la normativa legal o constitucional por parte de esa clase de personas jurídicas.

Los jueces, a cuya decisión se estará en definitiva, deberán oír a todas las partes involucradas y fallarán asegurando los derechos de todas las personas, así como el cumplimiento de las normas aplicables y de las decisiones legítimamente adoptadas por las personas jurídicas.

**Artículo 64. (Formas de actuación)** El Ministerio de Educación y Cultura actuará de oficio o a petición de parte.

Actuará de oficio exclusivamente cuando tenga evidencia o razones fundadas para suponer la comisión de delitos u otras ilegalidades graves por medio de una asociación civil o fundación, o por sus miembros, representantes legales o autoridades, actuando en calidad de tales o utilizando bienes de la persona jurídica.

Actuará a petición de parte cuando cualquier persona, física o jurídica, solicite su intervención alegando, en forma razonablemente fundada, la vinculación de una asociación civil o fundación con algunas de las siguientes circunstancias:

- a. delitos;
- b. otras ilicitudes, entre las que se considerará especialmente grave la violación de los artículos 10 y 11 de la presente Ley;
- c. apartamiento de los fines declarados de la asociación;

- d. violación de los derechos de uno o varios socios o integrantes, ya sea que esos derechos estén garantizados por esta ley, en cuyo caso se considerará especialmente grave la violación de los artículos 10 y 11, ya sea que surjan de otras normas jurídicas, de disposiciones estatutarias o de otras resoluciones de la propia persona jurídica;
- e. malversación o desvío de fondos;
- f. conflictos graves entre los asociados que no puedan ser resueltos por autorregulación;
- g. otras circunstancias de similar o mayor gravedad que a juicio del Ministerio ameriten su actuación.

**Artículo 65. (Atribuciones)** Para el cumplimiento de este cometido el Ministerio de Educación y Cultura dispondrá de las siguientes atribuciones:

- a. Inspección;
- b. Intimación;
- c. Aplicación de sanciones;
- d. Intervención.

**Artículo 66. (Inspección)** La inspección podrá consistir en la citación a los representantes legales de la persona jurídica para que concurran al Ministerio o en una inspección propiamente dicha al domicilio de aquella., para determinar cuál es la realidad respecto al problema o denuncia planteados.

**Artículo 67. (Intimación)** La intimación corresponderá cuando se verifique la existencia de alguna irregularidad e implicará la fijación de un plazo para subsanar la misma, bajo apercibimiento de adoptar otras medidas.

**Artículo 68. (Aplicación de sanciones)** Las personas jurídicas civiles que infrinjan las normas legales, reglamentarias o estatutarias serán pasibles de sanciones, las cuales, según su gravedad podrán consistir en:

- a. Multa de 10 U. R. (diez Unidades Reajustables) a 100 U.R. (cien Unidades Reajustables); procederán ante irregularidades constatadas y serán proporcionales a la entidad de las mismas y a las posibilidades de la persona jurídica. A tales efectos serán de aplicación las disposiciones de los artículos 91, 92 y concordantes del Código Tributario. La acción judicial de cobro será ejercida por el Ministerio de Educación y Cultura.
- b. Cancelación de la personería jurídica. Deberá solicitarla el Ministerio de Educación y Cultura o el Interventor ante el Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil que corresponda y se tramitará por el procedimiento del juicio ordinario. La can-

celación irá seguida por la disolución y liquidación de la persona jurídica que se trate.

**Artículo 69. (Intervención)** Como medida cautelar, el Poder Ejecutivo a propuesta del Ministerio de Educación y Cultura, podrá disponer la intervención de las personas jurídicas civiles.

La intervención podrá consistir en la designación de un veedor, de uno o varios coadministradores, o de uno o varios administradores.

El Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Educación y Cultura, fijará sus atribuciones y precisará el plazo de duración el que sólo podrá ser prorrogado mediante información sumaria de su necesidad.

En los casos en que el Interventor reúna poderes de todas las autoridades regulares de la institución, ello se establecerá concreta y expresamente en el acto administrativo correspondiente.

**Artículo 70. (Causales de la intervención)** La intervención procederá cuando se constaten irregularidades graves o,

- a. Cuando se hubiere comprobado actos graves que importan violación de la ley, de la reglamentación o del estatuto.
- b. En casos de menor gravedad, cuando una o más intimaciones previas o multas hayan sido desatendidas.
- c. Cuando la medida resultare necesaria para proteger el interés público.
- d. Cuando la situación de hecho imponga la necesidad de salvaguardar el patrimonio de las instituciones o los bienes morales o materiales que estuvieran a su cargo.

**Artículo 71. (Finalidad de la intervención)** Decretada la intervención si correspondiere, el interventor designado deberá:

- a. Poner fin a las conductas u omisiones ilícitas, en especial a las que hayan ameritado la intervención;
- b. Adoptar medidas urgentes para asegurar el patrimonio de la persona jurídica y los derechos de sus integrantes;
- c. Garantizar el cumplimiento de los artículos 10 y 11 de esta Ley;
- d. Determinar quienes son los integrantes y por ende quienes están habilitados para tomar decisiones;
- e. Poner en marcha los procedimientos democráticos que permitan conocer la verdadera voluntad de los integrantes;

- f. Verificar la legitimidad de los representantes legales;
- g. Recomendar las medidas definitivas que corresponda tomar.

**Artículo 72. (Plazo de la intervención)** La intervención deberá disponerse por un plazo máximo de seis meses. Si fuere necesario, podrá concederse una prórroga de dicho plazo hasta por seis meses adicionales, y deberá ser solicitada por el Ministerio de Educación y Cultura o por el Interventor al Juez Letrado de Primera Instancia en lo Civil que corresponda, quién resolverá previo traslado por el término de diez días hábiles, a los representantes legales de la persona jurídica intervenida.

### **3. Asesoramiento, mediación y asistencia para las organizaciones de la sociedad civil**

**Artículo 73. (Comisión para la Sociedad Civil)** Créase una comisión honoraria que se denominará «Comisión para la Sociedad Civil» y que funcionará en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura.

Dicha Comisión estará integrada por nueve miembros, tres de ellos designados por el Poder Ejecutivo, uno de los cuales presidirá la Comisión, y seis electos por diversas organizaciones de la sociedad civil en la forma y de acuerdo a los criterios que a continuación se expondrán.

De los seis miembros electos por las organizaciones de la sociedad civil, uno lo será por las fundaciones, tres por las asociaciones civiles de cualquier clase, y los dos restantes exclusivamente por asociaciones civiles que no tengan suscriptos convenios o contratos con el Estado y que declaren sustentarse fundamentalmente con aportes de sus socios y/o recursos obtenidos con su propia actividad.

Los miembros de la Comisión durarán dos años en sus funciones y podrán ser reelectos hasta dos veces.

Tres meses antes del vencimiento de dicho plazo, el Ministerio de Educación y Cultura convocará a las tres clases de organizaciones referidas en el inciso tercero de este artículo para que, en sendas asambleas, en las que participarán por medio de sus representantes legales o de delegados debidamente autorizados, procedan a elegir a los miembros de la Comisión que les corresponda, así como doble número de suplentes para actuar en casos de imposibilidad temporal o definitiva de los titulares.

El Poder Ejecutivo, por su parte, designará a los tres miembros restantes con tiempo suficiente para que la Comisión no quede desintegrada.

**Artículo 74. (Cometidos de la Comisión)** La Comisión para la Sociedad Civil, que deberá quedar integrada dentro de los ciento veinte días siguientes a la aprobación de esta ley, tendrá los siguientes cometidos:

- a. Asesorar al Ministerio de Educación y Cultura y al Registro de Personas Jurídicas en los temas referidos a la sociedad civil, a sus organizaciones y muy especialmente a las personas jurídicas civiles.
- b. Asesorar, promover y dar apoyo técnico a las personas jurídicas civiles, especialmente a las asociaciones civiles y a las personas que quieran constituir las.
- c. Emitir semestralmente un informe público sobre proyectos, programas, donaciones y posibilidades crediticias nacionales o extranjeras a que puedan aspirar las diversas organizaciones sin fines de lucro de la sociedad civil.
- d. Mediar, cuando le sea solicitado por las autoridades públicas o por las personas físicas o jurídicas involucradas, en los conflictos entre personas jurídicas sin fines de lucro o entre integrantes de una misma persona jurídica de esa clase.
- e. Producir dictámenes no preceptivos, cuando le sean solicitados por las autoridades públicas o por personas físicas o jurídicas involucradas o afectadas por la situación, respecto de conflictos como los referidos en el literal anterior, o de conflictos entre organismos públicos y personas jurídicas sin fines de lucro, o entre organismos públicos y representantes de asociaciones con personería jurídica en trámite.
- f. Denunciar ante las autoridades competentes cualquier ilicitud o irregularidad relacionada con personas jurídicas sin fines de lucro que llegue a su conocimiento y sugerir medidas para poner fin a dichas irregularidades y prevenir las futuras.
- g. Elaborar y proponer a las autoridades públicas competentes, en el término de un año a contar desde la efectiva instalación de la Comisión, mecanismos técnicos y jurídicos que permitan calificar y certificar la trayectoria y antecedentes de las personas jurídicas sin fines de lucro.

**Artículo 75. (Funcionamiento de la Comisión)** La Comisión para la Sociedad Civil distribuirá entre sus

miembros las tareas que le competen en la forma que entienda conveniente, sin perjuicio de que en todos los asuntos en los que deba pronunciarse lo hará por mayoría de sus miembros y de que en los informes y dictámenes se dejará constancia de los votos discordes.

**Para el cumplimiento de sus cometidos, la Comisión podrá solicitar recursos humanos, técnicos y materiales al Ministerio de Educación y Cultura, que, en la medida de sus posibilidades, deberá proporcionárselos.**

**Artículo 76. (Mediación)** La Comisión podrá actuar como mediadora en conflictos suscitados entre miembros de una persona jurídica civil sin fines de lucro, o entre dos o más personas jurídicas civiles sin fines de lucro. A tal efecto podrá actuar de alguna de las siguientes formas:

- a. Consulta, la que deberá ser respondida con un informe sobre la situación planteada y sugerencias sobre cómo resolverla;
- b. Dictamen, lo que implicará un pronunciamiento no preceptivo sobre el fondo del asunto determinando en lo posible la solución jurídica y las responsabilidades existentes;
- c. Mediación propiamente dicha, en casos de conflictos internos o entre personas jurídicas y requerirá la conformidad de las partes en conflicto.

**Artículo 77. (Solución de conflictos)** Las diferencias que se susciten entre los asociados o integrantes de las asociaciones civiles o fundaciones, tanto en torno a la aplicación del régimen estatutario como de su fun-

cionamiento, podrán ser resueltos en primera instancia por la mediación que efectuará la Comisión y en caso de no llegarse a un acuerdo podrá actuar la justicia ordinaria.

#### **4. Disposiciones transitorias y derogaciones**

**Artículo 78. (Disposiciones transitorias)** Las asociaciones civiles y fundaciones inscritas en el Registro de Personerías Jurídicas, creado por Decreto de 13 de abril de 1925 e incorporado al Servicio de Registros Públicos por el artículo 294 de la Ley 17.296 de 21 de febrero de 2001, deberán inscribir la confirmación de su existencia en la Sección Asociaciones Civiles y Fundaciones.

A tales efectos, dichas instituciones dispondrán de un plazo de una año desde la publicación de la presente ley en el Diario Oficial, para realizar la nueva inscripción.

En caso de incumplimiento, sin perjuicio de la inoponibilidad y demás sanciones jurídicas, las Oficinas Públicas no darán curso a ningún trámite en que intervenga una asociación civil o fundación, si no exhibe la constancia de haber cumplido con la inscripción prevista en esta disposición.

**Artículo 79. (Derogaciones)** Deróganse en forma expresa las siguientes normas: Decreto Ley N° 15.089 de 12 de diciembre de 1980 y Ley N° 17.163 de 1 de setiembre de 1999 y toda otra norma legal o reglamentaria que se oponga a las disposiciones de la presente ley.

GABRIEL PAPA	La herencia del neoliberalismo en América Latina y los márgenes de maniobra de los gobiernos progresistas
NELSON VILLARREAL	Los progresistas y las estrategias de desarrollo social a mediano y largo plazo.
CECILIA ALEMANY BEATRIZ LEANDRO	Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR
DANIEL CHASQUETTI	El MERCOSUR y las ciudades
CECILIA ALEMANY BEATRIZ LEANDRO	Análises e propostas para a participação cidadã no MERCOSUL
RAFAEL SANSEVIERO	El Estado y las organizaciones sociales

