



# Entorno habilitante de la sociedad civil en Uruguay

---

Informe elaborado por:  
Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD)  
para ANONG en el marco del programa  
*Defendiendo nuestros derechos sexuales y reproductivos*

Agosto 2021

## CONTENIDO

|  |    |
|--|----|
| 1. INTRODUCCIÓN.....                                   | 3  |
| 2. METODOLOGÍA .....                                   | 4  |
| 3. LAS 10 DIMENSIONES.....                             | 5  |
| Libertad de asociación .....                           | 5  |
| Libertad de expresión y de acceso a información .....  | 5  |
| Libertad de reunión pacífica .....                     | 8  |
| Registro .....   | 9  |
| Funcionamiento y control.....                          | 11 |
| Acceso a recursos.....                                 | 13 |
| Relaciones entre la sociedad civil y el gobierno ..... | 17 |
| Relaciones y cooperación entre las OSC.....            | 20 |
| Impuestos / sistema impositivo .....                   | 21 |
| Percepción ciudadana .....                             | 22 |
| 4. CONCLUSIONES.....                                   | 23 |
| BIBLIOGRAFÍA.....                                      | 27 |
| ANEXO .....  | 29 |
| Matriz de análisis. Dimensiones y preguntas.....       | 29 |

## I. INTRODUCCIÓN

En el marco del programa Defendiendo nuestros derechos sexuales y reproductivos, la Asociación Nacional de ONG (ANONG) solicitó al Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) la elaboración de un documento de trabajo que analice y evalúe el entorno habilitante de la sociedad civil en Uruguay.

El entorno o ambiente habilitante se define, en términos generales, como las condiciones en las que opera la sociedad civil en un país. De acuerdo con CIVICUS “El ambiente habilitante alude a las condiciones en las que opera la sociedad civil. Si se considera que la sociedad civil es un escenario, el ambiente está compuesto por todas las fuerzas que moldean e influyen en el tamaño, la extensión y el funcionamiento de dicho escenario”<sup>1</sup>. En concreto, el entorno habilitante son las condiciones económicas, políticas, sociales, culturales, legales y de otro tipo, que afectan la capacidad de la ciudadanía para participar individual y colectivamente en la sociedad civil. Evaluar el entorno habilitante es importante para evaluar la salud de la sociedad civil.

Un ambiente favorable para las organizaciones de la sociedad civil les permite crearse y desenvolverse en condiciones que aseguren los derechos fundamentales de asociación, reunión pacífica y libertad de expresión, un marco jurídico que las reconozca como entidades no lucrativas y autónomas, con el derecho a buscar y recibir fondos públicos y privados a nivel nacional e internacional, así como poder relacionarse con otros interlocutores para poder cumplir cabalmente su papel como actoras del desarrollo.

Como antecedente de estudios de este tipo merece destacarse el proyecto Evaluación Nacional del Ambiente Habilitante (ENAH)<sup>2</sup>. Entre 2013 y 2016 organizaciones de la sociedad civil en 22 países en todo el mundo implementaron la metodología ENAH desarrollada por CIVICUS: Alianza Mundial para la Participación Ciudadana, con el apoyo técnico del Centro Internacional de Derecho Sin Fines de Lucro (ICNL), en colaboración con ARTICULO 19 y el Movimiento Mundial por la Democracia. La ENAH es una herramienta de investigación aplicada, diseñada para evaluar el entorno jurídico, regulatorio y político de la sociedad civil dentro de contextos nacionales. Esta herramienta propone dimensiones de análisis y una metodología participativa de recolección de datos en el que participan múltiples partes interesadas.

Este estudio toma como uno de sus puntos de partida el mencionado antecedente, e incorpora además otras dimensiones y variables de análisis, con el objetivo de presentar un panorama ajustado a las particularidades de la sociedad civil de Uruguay. A partir del análisis de las 10 dimensiones propuestas se busca presentar un estado de situación del entorno o ambiente para el desarrollo de la sociedad civil en el país con la consecuente identificación de fortalezas y debilidades.

El alcance del estudio se definió conjuntamente con el Grupo de Desarrollo de Sociedad Civil de la ANONG.

---

<sup>1</sup> <https://www.civicus.org/index.php/es/que-hacemos/defender/entorno-habilitante>

<sup>2</sup> Cuestionada y bajo presión: estado de situación del entorno habilitante para la sociedad civil en 22 países, febrero 2017, CIVICUS-ICNL

## 2. METODOLOGÍA

Para la elaboración de este informe y la determinación de las dimensiones y variables de análisis se tomó como referencia el antecedente del ENAH, la herramienta internacional del CIVICUS Monitor<sup>3</sup> y otros estudios internacionales y nacionales relacionados a los temas de derechos de participación y representación de la sociedad civil.

Dado los plazos perentorios del estudio, se eligió desarrollar una investigación de escritorio y se aplicó una metodología de recolección de información basada exclusivamente en fuentes secundarias de información, por ejemplo, estudios académicos y de carácter empírico, material de prensa, documentos y comunicados de organizaciones de la sociedad civil y comunicaciones oficiales de organismos del estado vinculados a la materia.

El período de estudio se concentró en los 5 últimos años (2015-2020) y se examinaron 10 dimensiones de análisis, que se detallan en el cuadro siguiente. Para cada una de las 10 dimensiones se definieron una serie de preguntas a las que se buscó dar respuesta con la información recabada. En el Anexo I se presenta la matriz completa, incluyendo las preguntas definidas para cada dimensión.

### Dimensiones de análisis

- 1. Libertad de asociación.** Esta dimensión examina cuáles son las garantías constitucionales para la libertad de asociación y si existen limitaciones o restricciones.
- 2. Libertad de expresión y acceso a información.** Esta dimensión estudia cuáles son las garantías constitucionales para la libertad de expresión y si existen limitaciones basadas, por ejemplo, en la protección de la seguridad nacional o el orden público.
- 3. Libertad de reunión pacífica.** Esta dimensión analiza cuáles son las garantías constitucionales para la el ejercicio de la reunión o protesta pacífica y si existe algún tipo de limitación basada, por ejemplo, en la protección de la seguridad nacional o el orden público.
- 4. Registro / Formación.** Esta dimensión considera la facilidad o dificultad para el registro de las OSC, estudiando aspectos relativos al tiempo, costos, trámites, etc. para comenzar a operar.
- 5. Funcionamiento.** Esta dimensión examina aspectos que se relacionan con la libertad de asociación: el grado en que las OSC son libres de perseguir sus objetivos de forma independiente; el grado de supervisión gubernamental sobre las OSC y las sanciones impuestas por el gobierno a las OSC en caso de incumplimiento.
- 6. Acceso a recursos.** Esta dimensión investiga en qué medida las OSC pueden obtener financiación de donantes internacionales, sus gobiernos nacionales, filantropía nacional y el sector empresarial.
- 7. Relaciones entre la sociedad civil y el gobierno.** Esta dimensión evalúa en qué medida las OSC pueden participar en procesos políticos para promover su misión. Esto incluye actividades de promoción, pero también la calidad de la relación con el gobierno, la disposición al diálogo y a la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos.

---

<sup>3</sup> CIVICUS Monitor: [civicus.monitor.org](http://civicus.monitor.org)

**8. Relaciones y cooperación entre las OSC.** Esta dimensión indaga en qué medida el desarrollo de redes y coaliciones se impulsa o limita, así como también la cooperación con organizaciones extranjeras.

**9. Impuestos / sistema impositivo.** Esta dimensión examina la carga tributaria de las OSC, la posibilidad de exoneración de impuestos, así como los requisitos para participar en actividades económicas.

**10. Percepción ciudadana.** Esta dimensión estudia la percepción de la ciudadanía sobre el rol de la sociedad civil, su legitimidad, su impacto y los niveles de confianza que genera en la población.

### **3. LAS 10 DIMENSIONES**

#### **Libertad de asociación**

La libertad de asociación o derecho de asociación es un derecho humano por el cual las personas pueden unirse y formar grupos, asociaciones u organizaciones con objetivos lícitos, así como también retirarse de ellas. Estas asociaciones pueden ser clubes, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones religiosas, partidos políticos, sindicatos, fundaciones y asociaciones en línea o movimientos sociales, entre otras. No es necesario que la asociación esté registrada o tenga personería jurídica para estar amparado por el derecho a la libertad de asociación.

La Constitución de la República consagra en su artículo 39 que “Todas las personas tienen el derecho de asociarse, cualquiera sea el objeto que persigan, siempre que no constituyan una asociación ilícita declarada por la ley”.<sup>4</sup> No se identifican limitaciones ni obstáculos para ejercer este derecho, como lo demuestra la diversidad de organizaciones que existen y trabajan una muy amplia gama de áreas temáticas y objetivos, ya sean estas asociaciones formales o informales.

#### **Libertad de expresión y de acceso a información**

El derecho a la libertad de expresión constituye un pilar esencial de todo sistema democrático. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas u otros actores. Para asegurar la plena vigencia de la libertad de expresión, deben garantizarse tanto los derechos de las personas destinatarias de la información a acceder a una pluralidad de informaciones y opiniones, así como los derechos de las personas que se dedican a informar.

La libertad de expresión está garantizada en la Constitución de la República, que en su artículo 29 consigna: “Es enteramente libre en toda materia la comunicación de pensamientos por palabras, escritos privados o publicados en la prensa, o por cualquier otra forma de divulgación, sin necesidad de previa censura; quedando responsable el autor y, en su caso, el impresor o emisor, con arreglo a la ley por los abusos que cometieren.”<sup>5</sup> Existen además otros artículos de la Constitución vinculados a este derecho (artículos

<sup>4</sup> Constitución de la República <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/39>

<sup>5</sup> Constitución de la República <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/29>

7, 72, 82 y 332), artículos contenidos en el marco de acuerdos internacionales a los que Uruguay ha adherido y ratificado<sup>6</sup> y normas y regulaciones nacionales que buscan regular el ejercicio de este derecho<sup>7</sup>.

El acceso a la información pública en Uruguay está regulado por la Ley 18.381 del Derecho de Acceso a la Información Pública (LDAIP)<sup>8</sup> y su decreto reglamentario 232/10<sup>9</sup>. La LDAIP, promulgada en 2008, reconoce en su artículo 3 que “El acceso a la información pública es un derecho de todas las personas, sin discriminación por razón de nacionalidad o carácter del solicitante, y que se ejerce sin necesidad de justificar las razones por las que se solicita la información”.

Desde la recuperación de la democracia, los gobiernos de Uruguay han sido respetuosos del derecho de expresión y la censura no es una práctica habitual, pero se identifican algunas acciones referentes a la ley de acceso a la información y la ley de medios, que configuran amenazas para el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información pública.

En mayo de 2021, el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) publicó un informe de monitoreo que registra 49 casos de restricciones a la libertad de expresión entre abril de 2020 y marzo de 2021<sup>10</sup>. Este trabajo identifica restricciones para el trabajo de periodistas en seis de los doce indicadores analizados: agresiones y ataques, estigmatización de discurso, restricción de acceso a la información, procesos civiles y penales, uso abusivo del poder del estado y marco jurídico contrario a las normas internacionales de libertad de expresión y libertad de prensa. Treinta de los casos tienen que ver con limitaciones al acceso a la información.

El 8 de julio de 2020, el Parlamento uruguayo aprobó la Ley de Urgente Consideración (LUC)<sup>11</sup> propuesta por el nuevo gobierno en un contexto marcado por huelgas y manifestaciones multitudinarias en su contra. Este es un paquete legislativo de casi 500 artículos que proponen reformas en el campo de la salud pública, la educación, la vivienda, el empleo, la economía y la seguridad y que afectan el derecho de expresión y de reunión pacífica.

De acuerdo con lo manifestado por una periodista e integrantes de CAinfo en una actividad realizada por la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) el 18 de marzo de 2021, los artículos 126 y 127 de esta nueva normativa adjudican las potestades de clasificar información como reservada a la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado (SIEE), otorgando por lo tanto más potestades a la Presidencia de la República y habilitando al manejo discrecional de misma. Esto impacta de manera grave en el ejercicio de la libertad de expresión y quienes ejercen el rol periodístico. Como ejemplo, se planteó que las condiciones de la compra de las vacunas contra el COVID-19 fue considerada información reservada, al igual que el uso del fondo COVID, amparándose en dichos artículos, cuando se trata de información de interés público.<sup>12</sup>

---

<sup>6</sup> Artículos 13 y 14 de la Convención Americana de DDHH, artículo 19 de la Declaración Universal de DDHH, artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>7</sup> Normas del Código Penal (difamación, injurias y desacato) modificadas por la ley 18.515. Ley 17.805 sobre derechos de autor de los periodistas. Ley 18.381 de Acceso a la Información Pública con modificativas. Ley 18.232 de Radiodifusión Comunitaria. Ley 19.307 de Servicios de Comunicación Audiovisual.

<sup>8</sup> Ley 18381 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18381-2008>

<sup>9</sup> Decreto 232/2010 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/232-2010>

<sup>10</sup> Acceder al informe <https://www.cainfo.org.uy/wp-content/uploads/2021/05/Monitoreo-Informe-Mayo-2021.pdf>

<sup>11</sup> Acceder a la LUC <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>

<sup>12</sup> Relatoría del segundo encuentro del ciclo “Diálogos en la INDDHH”: Libertades fundamentales, Montevideo, 2021

Por otra parte, el 3 de mayo de 2021, 17 organizaciones de la sociedad civil emitieron una declaración expresando su preocupación por las dificultades persistentes para acceder a información de calidad a más de un año del inicio de la pandemia de COVID-19 en el país y exhortaron a las autoridades nacionales y departamentales a dar cumplimiento a la legislación nacional y los compromisos internacionales asumidos por el país en materia de Acceso a la Información Pública.<sup>13</sup>

El 8 de junio de 2021, la Red de Gobierno Abierto (RGA), integrada por organizaciones de la sociedad civil, emitió un comunicado<sup>14</sup> en el que manifestó gran preocupación por un artículo del proyecto de Rendición de Cuentas del Gobierno que, de aprobarse, establecerá una modificación a la Ley de Acceso a la Información Pública. Específicamente en su artículo 29, el proyecto de Ley de Rendición de Cuentas modifica la redacción del artículo 5° de la Ley 18.381, que establece el alcance de la información de transparencia activa que deben publicar los sujetos obligados. La RGA manifiesta que estas modificaciones a la Ley de Acceso a la Información se realizaron de espaldas a la sociedad civil y los espacios de participación ya existentes, donde históricamente se ha trabajado de forma colaborativa el derecho de acceso a la información, incluyendo propuestas de mejora de dicha ley. Por ejemplo, uno de los compromisos del 4to Plan de Gobierno Abierto 2018-2020 tuvo como objetivo elaborar en forma participativa entre el Estado y la sociedad civil una propuesta de reforma de la ley para mejorar la protección y las garantías para el ejercicio del derecho al acceso a la información, atendiendo específicamente los obstáculos del alcance de la norma, las excepciones y el diseño institucional del órgano de control.<sup>15</sup>

En una dirección similar, el gobierno de Luis Lacalle Pou presentó en abril de 2020 un proyecto de una ley de medios para sustituir la Ley de Servicios de Comunicación 19.307 de 2014. La propuesta de legislación recibió muchas críticas por considerar que permitiría una mayor concentración de medios. La Coalición por una Comunicación Democrática (CCD), integrada por organizaciones de la sociedad civil, afirmó que la nueva ley implicaría un retroceso en términos de derechos, el pluralismo y la transparencia<sup>16</sup>. Según se establece en el documento de la CCD, la Ley 19.307, todavía vigente, fue considerada un importante avance en materia libertad de expresión, promoción del pluralismo y la diversidad, la protección y la promoción de los derechos y la regulación independiente, por las Relatorías de Libertad de Expresión de la ONU y la OEA, la Unesco y Reporteros Sin Fronteras.

Tras el debate generado, un año después (mayo de 2021) el gobierno presentó una nueva versión del proyecto de ley, que fue criticado por personas expertas que señalaron que la ley agudizará la concentración y eliminará mecanismos de transparencia y participación ciudadana. La Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) emitió una declaración pública en la que indica que, a pesar de algunos cambios positivos, la nueva propuesta no difiere sustancialmente del proyecto original<sup>17</sup>. Por su parte, el 8 de junio de 2021, el Consejo Directivo Central de la Universidad de la República (Udelar), advirtió que

---

<sup>13</sup> Acceder a la declaración <https://www.cainfo.org.uy/wp-content/uploads/2021/05/Declaracion-AIP-3-de-mayo-1.pdf>

<sup>14</sup> Comunicado RGA <https://rga.uy/proyecto-de-ley-de-rendicion-de-cuentas-introduce-obstaculos-al-acceso-a-la-informacion/>

<sup>15</sup> Ver compromiso en Mirador de Gobierno Abierto <https://bit.ly/2VhgJ8w>

<sup>16</sup> Declaración de la CCD <https://www.cainfo.org.uy/wp-content/uploads/2020/06/CCD-Informe-para-Comisi%C3%B3n-de-Industria-Diputados-sobre-Proyecto-Ley-de-Medios-2020.pdf>

<sup>17</sup> Declaración INDDHH <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/sobre-proyecto-ley-servicios-difusion-contenido-audiovisual-actualmente>

el proyecto de ley "no cumple con los estándares de calidad democrática en el campo de la comunicación, como lo hace la legislación vigente, que fue parcial y tardíamente aplicada".<sup>18</sup>

## **Libertad de reunión pacífica**

El derecho de reunión pacífica protege la capacidad de las personas para unirse y trabajar junto a otras personas por el bien común. Incluye el derecho a celebrar o participar en eventos y congregaciones intencionales y temporales de carácter pacífico con un propósito concreto, en espacios privados o públicos, demostraciones, huelgas, procesiones, manifestaciones y protestas sociales, entre otras. Constituye un medio para el ejercicio de muchos otros derechos.

Uruguay, como país ratificante del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reconoce y protege el derecho a la reunión pacífica. Este derecho está consignado en el artículo 38 de la Constitución de la República: "Queda garantido el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no podrá ser desconocido por ninguna autoridad de la República sino en virtud de una ley, y solamente en cuanto se oponga a la salud, la seguridad y el orden públicos".<sup>19</sup>

No existen restricciones para la realización de reuniones pacíficas espontáneas, por lo que constituye un derecho que puede ser ejercido libremente. Sin embargo, como parte de las medidas tomadas por el gobierno por la emergencia sanitaria causada por el COVID-19, el 21 de diciembre de 2020 se promulgó la Ley 19.932 que limitó inicialmente por dos meses, y por razones de salud pública, el derecho de reunión consagrado por el artículo 38 de la Constitución. Se prohibieron las aglomeraciones que pudieran generar un riesgo sanitario "entendiéndose como tales, la concentración, permanencia o circulación de personas en espacios públicos o privados de uso público en las que no se respeten las medidas de distanciamiento social sanitario, ni se utilicen los elementos de protección personal adecuados".<sup>20</sup> Esta reglamentación se extendió en dos oportunidades, el 19 de febrero y el 23 de marzo de 2021 y caducó el 21 de julio de 2021 y no fue renovada.

En su momento algunos grupos feministas se expresaron acerca estas restricciones que limitaron la celebración del Día Internacional de la Mujer el 8 de marzo. De acuerdo a información de prensa<sup>21</sup>, representantes de la organización Mujer y Salud en Uruguay cuestionaron la medida del gobierno y dijeron que se buscaba silenciar a las feministas ya que no existían motivos científicos que respaldaran la decisión. Sin embargo, otros grupos como la Red Uruguaya contra la Violencia Sexual y de Género, adoptó una posición diferente hacia la medida, diciendo que el aumento de los coronavirus era una realidad y que era necesario cuidarse.

Durante el período de vigencia de las reglamentaciones que limitaron el derecho de reunión se constataron algunos hechos que involucraron el uso desmedido de la fuerza por parte de la policía. A modo de ejemplo, el 2 de noviembre de 2020, se registraron incidentes en la plaza Líber Seregni en Montevideo entre grupos de personas que se encontraban reunidos allí y la policía, lo que culminó con 11 personas detenidas. De acuerdo con las versiones oficiales del Ministerio del Interior habían más de 200

---

<sup>18</sup> Declaración de la Udelar <https://udelar.edu.uy/portal/2021/06/nueva-ley-de-medios-un-proyecto-que-retrocede-en-derechos/>

<sup>19</sup> Constitución de la República <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>

<sup>20</sup> Ley N° 19932 <http://impo.com.uy/bases/leyes-originales/19932-2020>

<sup>21</sup> <https://www.teledoce.com/?p=525797>



personas festejando y ante la solicitud de la policía de que se dispersaran éstos comenzaron a tirar piedras, razón por la cual solicitaron apoyo a la Guardia Republicana y a partir de ese momento se agravaron los incidentes<sup>22</sup>. De igual modo, el 4 de noviembre de 2020 en la plaza de la ciudad de Castillos en el departamento de Rocha, más de 100 jóvenes estaban reunidos, lo que llevó a actuar a la Policía para disolver la aglomeración. Pero el operativo terminó con disparos de balas de goma y varios adolescentes puestos contra la pared para un cacheo<sup>23</sup>.

La Ley de Urgente Consideración (LUC) aprobada en julio del 2020 también contiene disposiciones que podrían limitar el derecho a la huelga (art. 392), prohibir las manifestaciones que bloqueen el tráfico o la circulación en espacios públicos (art. 468-470) y autorizar a la policía dispersar dichas manifestaciones. Además, la manera en la que está formulada la nueva legislación amplía los casos en los que sería posible el uso de la fuerza durante vigilancia policial de las manifestaciones (art. 45). La ley también incluye disposiciones que podrían conducir a la criminalización de quienes critiquen a las fuerzas policiales e impone penas de cárcel a personas que "insulten" o "agravien" a la autoridad policial (art. 11).

Al final de 2020, más de un centenar de organizaciones, incluyendo organizaciones sociales, sindicatos de trabajadores y partidos de la oposición, conformaron la Comisión Nacional que puso en marcha una campaña para recolectar las firmas necesarias para convocar a un referéndum para derogar 135 artículos de la LUC, entre los cuales están los que podrían limitar el derecho de reunión pacífica. El 8 de julio de 2021 se entregaron a la autoridad electoral uruguaya (la Corte Electoral) cerca de 800.000 firmas habilitando así el proceso de un referéndum que, si la Corte Electoral valida al menos el 85% de las firmas entregadas, tendrá lugar en mayo de 2022 para poner este tema a consideración de toda la ciudadanía.

## **Registro / Formación**

La facilidad con la que se puede conformar una organización de la sociedad civil es parte esencial de la libertad de asociación. Los aspectos relativos a su registro, en lo que respecta a requisitos, tiempo, costos y trámites para comenzar a operar, ayudan a evaluar en qué medida se facilita o limita la asociatividad.

Las personas en Uruguay son libres de crear organizaciones y no existen restricciones en los tipos o propósitos, siempre y cuando no tengan fines ilícitos. Sin embargo, no se cuenta con un marco legal unificado que regule la creación y funcionamiento de todas las organizaciones de la sociedad civil, sino que está conformado por un conjunto de normas y regulaciones dispersas para los distintos tipos de organizaciones posibles (asociaciones civiles, fundaciones, cooperativas y sindicatos).

Las leyes, decretos, reglamentos y resoluciones que regulan la actividad de las de estas organizaciones son de alcance nacional. Las normas más relevantes son el artículo 21 del Código Civil que reconoce a las personas civiles, el Decreto-ley 15.089, la Ley 17.163 de fundaciones, la Ley 18.407 de cooperativas y Ley 19.181 que sustituye artículos de la ley anterior relativos a la constitución y funcionamiento de las cooperativas.

El registro y obtención de la personería jurídica puede habilitar ciertas acciones y obtener eventualmente algunos beneficios, pero no es obligatorio para poder actuar. De acuerdo con la legislación vigente, “[...] si bien no puede obligarse a una asociación de personas nucleadas por un objetivo lícito que tengan

---

<sup>22</sup> Ver nota en El Observador <https://bit.ly/3zFo5BQ>

<sup>23</sup> Ver nota en El Observador <https://bit.ly/3DMvVvN>

autorización legal, solo esta las convierte en sujeto de derecho, independiente de sus miembros con capacidad para obligarse y contar con ciertos derechos de carácter patrimonial”.<sup>24</sup>

Las organizaciones comunitarias, sociales o de base, las organizaciones religiosas, las organizaciones sindicales y de trabajadores, las organizaciones gremiales, organizaciones estudiantiles, las organizaciones de consumidores, las organizaciones deportivas, las comisiones barriales, centros de investigación e instituciones educativas sin fines de lucro, entre otras, que deseen contar con personería jurídica deben, para obtener su reconocimiento, ajustarse a alguna de las formas jurídicas posibles: asociaciones civiles o fundaciones.

El Decreto-ley 15.089 del 12 de diciembre de 1980 establece que el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) ejercerá la policía administrativa de las asociaciones civiles y fundaciones, en consecuencia, controlará su creación, su funcionamiento y su disolución y liquidación. Las cooperativas se rigen por una ley propia y los trámites se canalizan en otros ámbitos.

El registro de las asociaciones civil y fundaciones está a cargo de la Dirección General de Registros (DGR) del MEC, en cuyo sitio web pone a disposición la información sobre los trámites y requisitos, aunque no se establecen plazos ni costos asociados<sup>25</sup>. Por lo tanto, quienes comienzan un proceso de reconocimiento legal desconocen cuánto tiempo llevará el proceso, y cuánto dinero deberán disponer. El trámite en sí mismo no tiene costo, pero existen costos de documentos y certificados notariales que deberán presentarse. Dado que el marco legal es disperso y complejo se puede requerir asistencia de profesionales expertos en la materia para asegurarse que el proceso se lleve adelante en el orden establecido y evitar retrocesos o demoras.

Uno de los requisitos principales para registrar una organización de la sociedad civil es presentar los estatutos de la nueva asociación basados en un llamado “estatuto tipo” que está disponible sin costo en el sitio web de la DGR<sup>26</sup>. Desde un punto de vista estricto, este paso no es obligatorio, ni está establecido en la ley, pero la administración se ha ajustado a este estatuto tipo para hacer observaciones o incluso para rechazarlo, por ejemplo, en lo relativo a tipos de socios, forma de gobierno, elecciones etc.<sup>27</sup> Se establece que las asociaciones deben tener un número mínimo de 10 socios. No existe requisito de capital para las asociaciones civil, aunque sí para las fundaciones, aunque no hay un monto estipulado por lo que puede quedar a discrecionalidad del funcionario a cargo.

No existen plazos establecidos para obtener la personería jurídica, por lo que dependerá en gran medida del funcionario público que tramita la solicitud. Por lo general, es un proceso que toma como mínimo 6 meses. Con la incorporación de trámites en línea se ha logrado agilizar el proceso, pero aún no hay un proceso definido con un cronograma claro. En los últimos años se abrieron dependencias del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) en todo el país y a partir de la pandemia del COVID-19 se han posibilitado mayor cantidad de trámites en línea, lo que ha sido beneficioso para las organizaciones del interior del país que de otra forma debían realizar todas las gestiones en Montevideo.

---

<sup>24</sup> Prats, Martín, Uruguay: marco normativo de la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil, Proyecto Rendir Cuentas, Montevideo, 2011, pp. 6 y 8

<sup>25</sup> Portal DGR <https://portal.dgr.gub.uy/index.php/dgr/328-ingreso-de-asociaciones-o-fundaciones>

<sup>26</sup> Estatuto tipo <https://portal.dgr.gub.uy/index.php/component/content/article/126-documentos/268-estatuto-tipo-de-asociaciones-civiles?Itemid=437>

<sup>27</sup> Palummo, Javier, Estudio nacional sobre los marcos jurídicos de las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay, ANONG, 2014.

Las cooperativas, por su parte, se rigen por leyes específicas y los tipos de cooperativas están limitados, ya que solo pueden constituirse cooperativas enmarcadas en las modalidades expresamente previstas en la ley 19.181. Al igual que en el caso de las asociaciones y fundaciones existen estatutos tipos para los distintos tipos de cooperativas<sup>28</sup>.

Las organizaciones de la sociedad civil extranjeras también pueden actuar y registrarse en Uruguay. De acuerdo al artículo 2.394 del Código Civil, las personas jurídicas se rigen por la ley del Estado en el cual han sido reconocidas como tales, pero para el ejercicio en Uruguay de actos comprendidos en su objeto especial se deben ajustar a las condiciones prescritas por la ley nacional. Esto se complementa con lo dispuesto en el Decreto 334/970 del 14 de julio de 1970, que contiene las normas sobre reconocimiento de las asociaciones internacionales u organismos no gubernamentales sin fines de lucro que se instalen en el país. De acuerdo con esta norma las instituciones deben solicitar su reconocimiento ante el Ministerio de Relaciones Exteriores que incluirá a la institución y sus funcionarios en un registro especial.<sup>29</sup>

## **Funcionamiento y control**

Además de evaluar la forma en que se lleva adelante el registro o formación de organizaciones, es relevante valorar en qué medida las OSC son libres de perseguir sus objetivos de forma independiente, y cuál es el grado de la supervisión gubernamental y las sanciones impuestas en caso de incumplimiento.

En Uruguay, las organizaciones de la sociedad civil pueden funcionar con independencia y los controles por parte del Estado son relativamente pocos. Como se mencionara en la sección anterior, el Decreto-ley 15.089 de 1980<sup>30</sup> establece que Ministerio de Educación y Cultura (MEC) ejercerá la policía administrativa de las asociaciones civiles, en consecuencia, controlará su creación, su funcionamiento, su disolución y liquidación. El MEC en su carácter de autoridad de contralor, tiene facultades para aplicar sanciones a las asociaciones civiles que incurran en infracciones a las normas legales, reglamentarias o estatutarias. Las sanciones pueden ser: a) Observación; b) Apercibimiento; c) Multa; d) Cancelación de la personería jurídica. En cuanto a la realización de inspecciones, no existe regulación al respecto, sino que la administración lo ordena cuando lo estima conveniente. El Decreto 233/999 designa la función de policía administrativa y registral a la Dirección General de Registros del MEC.<sup>31</sup>

En el caso de las asociaciones civiles, en términos generales no existen requerimientos de presentar informes al gobierno. No existen disposiciones que obliguen a las organizaciones a enviar la memoria anual o el balance al Ministerio de Educación y Cultura, o que esta documentación esté disponible en forma pública, pero si deben cumplir con la presentación de ciertos informes a su membresía, lo que debe estar consignado en los estatutos. En el “estatuto tipo” se estipula la Asamblea General de una asociación civil deberá reunirse a los sesenta días del cierre del ejercicio económico, para tratar la memoria anual y el balance que deberá presentar su Comisión Directiva. Sin embargo, las organizaciones deben presentar distintas informaciones y cumplir con variados requisitos ante autoridades públicas cuando se proponen actuar en áreas específicas, contratar personal o recibir fondos nacionales o internacionales, de fuentes públicas o privadas. Según una encuesta de 2020, las OSC en Uruguay manifiestan tener que reportar ampliamente a varias agencias públicas nacionales (la Dirección General Impositiva, DGI, el Banco de

---

<sup>28</sup> Modelos y estatutos para cooperativas <https://www.inacoop.org.uy/modelosyestatutos>

<sup>29</sup> Decreto 334/970 <https://www.impo.com.uy/diariooficial/1970/07/20/2>

<sup>30</sup> El Decreto-ley 15.089 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/15089-1980/5>

<sup>31</sup> Decreto 233/999 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/233-1999>

Previsión Social, BPS, el Banco República, Ministerios de Economía, Transporte, Educación y Cultura, Trabajo, Ambiente, el Instituto del Niño y Adolescente (INAU), o gobiernos departamentales, con informes y requisitos de variado tipo, que les implican tener que dedicar desde pocos días laborales por año hasta tantos días como 80 al año<sup>32</sup>.

En el caso de las fundaciones la situación es algo diferente. De acuerdo con la Ley de Fundaciones, también es el MEC quien tiene el ejercicio de la función de contralor y la fiscalización, y es quien vela por el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y estatutarias vigentes. Asimismo, se dispone que el Consejo de Administración de las fundaciones, deberá dentro de los sesenta días siguientes al cierre de cada ejercicio económico, elaborar 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.

En 2018, el MEC llevó adelante un Censo Nacional de Asociaciones Civiles y Fundaciones de carácter obligatorio (Ley 19535, art. 137). De acuerdo con lo establecido, todas las asociaciones civiles y fundaciones debían acreditar su inscripción en el censo para la realización de cualquier tipo de trámite o gestión ante la administración pública. Se estableció asimismo que, una vez vencido el plazo, sin haberse producido el registro, se dispondría la cancelación de la personería jurídica. Los resultados de este censo y el número de organizaciones cuyas personerías pueden haber sido suspendidas se desconoce, ya que el ministerio no ha dispuesto esta información al público. Sin embargo, en mayo de 2019 el MEC publicó en su sitio los pasos a seguir para dejar inactiva una suspensión de ese tipo, a través de un procedimiento sencillo que implicaba enviar una nota con la solicitud y la información requerida en el censo.

A partir de 2018, la Ley Integral contra el Lavado de Activos Ley 19574 y el Decreto 379/018 incluye a las organizaciones sin fines de lucro, con o sin personería jurídica, como sujetos obligados. Las OSC que superen determinado umbral de ingresos, de cualquier naturaleza, están obligadas a una serie de responsabilidades y provisión de información a las autoridades. Estas son disposiciones recientes sobre las que todavía existe cierto desconocimiento por parte de las organizaciones de la sociedad civil. En una encuesta realizada por ICD en 2020 casi el 75% de las organizaciones encuestadas respondió que las OSFL no son sujetos obligados o que no sabe si lo son, solo el 26% contestó correctamente.<sup>33</sup>

Por otra parte, no existen obligaciones legales en torno a la información que tienen que hacer pública las OSC. El Decreto Reglamentario 232/2010 de la Ley de Acceso a la información Pública 18.381, aprobada en 2008, establece qué tipo de información debe ser publicada en los sitios web de los organismos públicos pero las OSC no son sujetos obligados. En este campo, las OSC actúan en el marco de iniciativas propias de autorregulación como han sido las rendiciones colectivas del sector entre 2010 y 2016 y el Estándar Global de Rendición de Cuentas, ambas iniciativas impulsadas en Uruguay por ICD en el marco de la red regional Rendir Cuentas.

También desde una perspectiva de autorregulación, desde 2009 las organizaciones nucleadas en la Asociación Nacional de ONG (ANONG) desarrollaron un Código de Conducta Ética<sup>34</sup> al que deben adherir todas las organizaciones que forman parte de la asociación. Este código incluye principios fundamentales, principios operativos y pautas que procuran servir de guía para la gestión. El código instaura

---

<sup>32</sup> Encuesta regional sobre riesgos de financiamiento del terrorismo en el sector de organizaciones sin fines de lucro (OSF) en América Latina: el caso de Uruguay, ICD, 2020

<sup>33</sup> Encuesta regional sobre riesgos de financiamiento del terrorismo en el sector de organizaciones sin fines de lucro (OSF) en América Latina: el caso de Uruguay, ICD, 2020

<sup>34</sup> Código de Conducta Ética [https://www.anong.org.uy/images/pdf/Codigo\\_de\\_Etica\\_ANONG\\_Jul2018.pdf](https://www.anong.org.uy/images/pdf/Codigo_de_Etica_ANONG_Jul2018.pdf)

además una Comisión de Ética compuesta por tres integrantes internos y dos externos, que tiene las funciones de fomentar la difusión y conocimiento del código entre las asociadas, promover su cumplimiento, asesorar en su implementación, y resolver los conflictos y situaciones que puedan derivar de la aplicación del código entre las afiliadas.

### **Acceso a recursos**

El desarrollo de un ambiente habilitante para el trabajo y acción de las organizaciones de la sociedad civil incluye también la capacidad de acceso a recursos financieros y su sustentabilidad económica. El marco legal y fiscal, el contexto económico e histórico, la cultura de donación y la elegibilidad del país para el acceso a fondos internacionales son todos factores que afectan este entorno.

En Uruguay no existen limitaciones para el financiamiento o a las fuentes de financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil. No hay barreras legales para el acceso a fondos estatales, donaciones privadas o fondos internacionales. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil enfrentan actualmente fuertes desafíos y transformaciones en cuanto a sus fuentes de ingreso.

De acuerdo con un estudio realizado por ICD en 2014<sup>35</sup>, durante varias décadas las OSC recibieron flujos muy importantes de la cooperación internacional, pero en la medida que el país ingresó al grupo de países de renta alta, la cooperación internacional ha disminuido de forma muy importante. Según la clasificación del Banco Mundial, Uruguay es un país de renta alta, por lo cual no es país elegible para la cooperación internacional de algunos socios tradicionales, como la cooperación bilateral de España, y la cooperación con la Unión Europea que se ha continuado realizando, pero a través de otros instrumentos financieros.

Los cambios en la cooperación internacional hacia el sector de la sociedad civil comenzaron a manifestarse en la década de los 90, al mismo tiempo que comenzaron a aumentar los fondos estatales como fuente importante de recursos para las organizaciones. Las transferencias del Estado, fundamentalmente para la ejecución de políticas públicas, se convirtieron en una fuente muy importante de financiamiento de las organizaciones, constituyendo una porción importante de sus presupuestos. Según los informes colectivos de rendición de cuentas de un conjunto de ONG, los recursos provenientes del gobierno central o de gobiernos locales pasaron de constituir el 48% del presupuesto global del conjunto (2010) a más del 66% (2016). En el mismo período los recursos de la cooperación para ese conjunto de organizaciones descendieron del 29% de su presupuesto a apenas 13%. Por otra parte, para algunas organizaciones, las transferencias del gobierno central o gobiernos departamentales representaban más del 90% de su presupuesto o constituía su única fuente de ingresos<sup>36</sup>. Este tipo de financiamiento, ya sea proveniente del gobierno central o gobiernos locales, tiene consecuencias en el desarrollo de la sociedad civil en tanto implica una potencial pérdida de autonomía y de su capacidad de incidencia política, de llevar adelante un trabajo con capacidad crítica e innovación. Por otra parte, estas transferencias que se han dado fundamentalmente a través de convenios (con ONG, cooperativas de trabajadores, iglesias u otras organizaciones), no cuentan con un marco legal específico, claro y transparente, y en esta situación el Estado se convierte también en contralor sin tener tampoco un marco regulador adecuado para ello.

---

<sup>35</sup> Aporte a la generación de propuestas de mecanismos de financiamiento de las ONGs, Montevideo, ICD-ANONG, 2014

<sup>36</sup> Informes de rendición colectiva de cuentas de organizaciones de la sociedad civil de Uruguay, 2010, 2011, 2012, 2014 y 2016. Disponibles en: [www.rendircuentas.org/uruguay](http://www.rendircuentas.org/uruguay)

El estudio de ICD de 2014 anteriormente citado plantea también que el cambio en las fuentes de ingresos ha estado dirigido fundamentalmente al conjunto de OSC que trabajan ejecutando políticas públicas gubernamentales, lo que ha dejado en peor situación a las organizaciones que trabajan en defensa de derechos e incidencia, las organizaciones de segundo grado como redes de ONG, redes ambientales, colectivos de organizaciones de infancia o de derechos humanos, que no reciben este tipo de fondos ni pueden en general acceder a fondos privados. En los convenios con el Estado las organizaciones no reciben apoyos para su fortalecimiento institucional, capacitación de personal, oportunidades de sistematización o gastos generales que les son imprescindibles.

No existen en el país fondos concursables para el fortalecimiento de la sociedad civil a pesar de que ha sido una reivindicación del sector por décadas. Las formas en las que el Estado Uruguayo transfiere fondos a la sociedad civil son esencialmente tres, siendo los convenios como se ha mencionado el de mayor envergadura:

**Convenios:** Estos son acuerdos realizados entre el Estado y las OSC para ejecutar una política pública en el territorio. Los principales organismos que realizan este tipo de transferencias son el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Instituto del Niño y del Adolescente en Uruguay (INAU), las intendencias departamentales, y también otros organismos, pero en menor medida. Pero la información sobre los convenios con organismos públicos, instituciones involucradas, objetivos y montos no están todos disponibles al público y tampoco hay investigaciones recientes que hayan sistematizado estos datos en los últimos 5 años. El cambio de gobierno en marzo de 2020 ha implicado una revisión de las políticas de convenios en algunos organismos y todavía no hay suficiente claridad sobre cuáles serán las condiciones a futuro, aunque de acuerdo a algunas declaraciones públicas hay voluntad de dejar sin efecto algunos convenios y aumentar los controles.

El INAU, el organismo que históricamente ha tenido más convenios con OSC, cuenta con un sitio con datos estadísticos de acceso público, pero solo hasta febrero 2020. Allí se consigna que el 91,6% de los servicios de la institución se llevaban adelante a través de convenios<sup>37</sup>. De acuerdo con las declaraciones realizadas a la prensa<sup>38</sup> por el nuevo jerarca que asumiera funciones en marzo de 2020, había a setiembre de 2020 900 contratos con organizaciones sociales, incluyendo los 500 Centros de Atención a la Infancia y la Familia (Centros CAIF) y los convenios vinculados a clubes de niños y centros juveniles. A pesar de que detectaron faltantes de dinero y presentaron una denuncia penal contra dos ONG, se consideró que son situaciones minoritarias y se aseguró la permanencia de los convenios.

En el caso del MIDES, la información sobre los convenios está disponible en línea, pero sólo para los años 2017 y 2018<sup>39</sup>. Al asumir las nuevas autoridades ordenaron realizar una auditoría y de acuerdo a lo manifestado en la prensa detectaron algunas irregularidades en los convenios con las OSC<sup>40</sup>. Actualmente la política de relacionamiento y convenios que tendrá el MIDES con las ONG todavía es incierto y se prevén muchos cambios. El nuevo ministro de Desarrollo Social, que asumió en mayo de 2021, ha manifestado que más de la mitad de los programas se rediseñarán.<sup>41</sup> ANONG realizó una ronda de reuniones con las nuevas autoridades del ministerio para conversar en torno a eventuales cambios de políticas. De acuerdo a información compartida internamente por la ANONG, se retomó la agenda iniciada en octubre de 2020 con el ministro anterior, se presentó la asociación al nuevo ministro y se

---

<sup>37</sup> Acceder al sitio <https://bit.ly/3BnWTJa>

<sup>38</sup> Nota de Crónicas <https://bit.ly/3wNoLTu>

<sup>39</sup> Base de datos convenios Mides <https://bit.ly/3BldOfv>

<sup>40</sup> Nota en El País <https://bit.ly/3xUblGh>

<sup>41</sup> Nota en El País <https://bit.ly/3xX3VIS>

solicitó la posibilidad de contar con un espacio de enlace institucional que tuviera por cometido resolver los asuntos de gestión de las organizaciones con mayor celeridad. Con este objetivo, el ministro designó a un referente institucional para la interlocución con ANONG y se le solicitó un documento que contenga las situaciones a resolver que afectan a las organizaciones en su vínculo con el ministerio.

La aprobación de la Ley de Urgente Consideración (LUC) introdujo cambios que pueden volver menos transparente el proceso de contratación del MIDES con las asociaciones civiles. En el artículo 314 se habilita a la compra directa cualquiera sea el monto de la operación, en algunos casos de excepción, entre ellos “La contratación de bienes y servicios que realice el Ministerio de Desarrollo Social, con cooperativas definidas como pequeñas empresas según el orden jurídico vigente, asociaciones u organizaciones civiles, en todos los casos sin fines de lucro, en el marco de convenios o acuerdos específicos para el cumplimiento de planes que se relacionen en forma directa con la ejecución de las políticas sectoriales de dicha Cartera.”<sup>42</sup>

En el marco de esta nueva ley, el MIDES adjudicó de forma directa 65 millones pesos (USD 1,5 millones) a la organización Uruguay Adelante para abastecer de insumos a alrededor de 300 ollas populares de Montevideo y la zona metropolitana, desde fines de abril al 31 de julio de 2021<sup>43</sup>. Dado que la organización no tenía personería jurídica el contrato se hizo con una personería “prestada” por otra organización. El 20 de julio se anunció que el convenio se extendía por el mismo monto de la primera etapa, pero esta vez el contrato se estableció directamente con la organización que obtuvo su personería jurídica<sup>44</sup>.

**Exoneraciones impositivas a las empresas:** Son exoneraciones y beneficios de descuentos en los tributos que alcanzan a los contribuyentes del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE) y/o el Impuesto al Patrimonio (IP) establecidas por el Capítulo XIII del Título 4 del IRAE del Texto Ordenado 1996, artículos 78 y 79 y el Capítulo III Sección VIII del Decreto 150/2007, artículos 67 y siguientes. Mediante este régimen de renuncia fiscal se dispone que las donaciones que las empresas contribuyentes del IRAE e IP realicen a determinadas entidades gozarán del siguiente beneficio: el 75% del total de las sumas entregadas serán canjeables por certificados de crédito de la DGI que se podrán utilizar solamente para el pago de IRAE e IP y el 25% restante podrá ser imputado a todos los efectos fiscales como gasto de la empresa.

Estas exoneraciones se aplican a las donaciones que se hagan a las organizaciones públicas y privadas incluidas en un listado en el presupuesto quinquenal. Para ser incluido en esta lista no existen requisitos ni criterios establecidos, sino que la decisión se toma en forma arbitral con base en las acciones de *lobby* que las propias organizaciones lleven adelante para su inclusión. Además de tener que estar en la lista, existen límites en cuanto a los montos de las posibles donaciones. Las entidades beneficiarias deben presentar antes del 31 de marzo de cada año, un proyecto ante el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), donde se explicita el destino en que se utilizarán los fondos donados y el plazo estimado. De acuerdo a esto se le adjudicará un monto máximo de donaciones que puede recibir, para la definición de este tope tampoco hay criterios claros ni transparentes.

Desde 2015 a la fecha el número de organizaciones de la sociedad civil que pueden beneficiarse de este beneficio a crecido. En la última Ley de presupuesto 2020-2024<sup>45</sup> la lista de organizaciones de la sociedad

---

<sup>42</sup> Acceder al texto de la LUC <https://legislativo.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/leyes/LUC.pdf>

<sup>43</sup> Nota El Observador <https://bit.ly/3kiffyC>

<sup>44</sup> Nota El Observador <https://bit.ly/3Btamzx>

<sup>45</sup> Ley de Presupuesto 2020-2024 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19924-2020>

beneficiarias asciende a 60 OSC, activas fundamentalmente en las áreas de educación, infancia, salud y rehabilitación social, además de universidades y otras instituciones públicas.

A partir de julio 2021, el Artículo 257 de la Rendición de Cuentas introduce algunas modificaciones al esquema de donaciones especiales. El monto total de la donación que las firmas privadas estaban habilitadas a imputar como certificados de pago del IRAE pasa de 75% a 70%, y lo que pueden asumir como “como gasto de la empresa” a la hora de liquidar el pago de tributos pasa de 25% a 30%. De acuerdo con el análisis presentado en la prensa<sup>46</sup>, con este cambio no varía el monto total de la renuncia fiscal que realiza el Estado por las donaciones, pero baja el porcentaje de la devolución de impuestos, lo que implica que los privados tienen un menor incentivo para hacer donaciones en virtud de que es menos lo que pueden descontar de forma directa.

**Subsidios y subvenciones:** Estos son recursos directos destinados por las leyes de Presupuesto y Rendición de cuentas regulados por la Contaduría General de la Nación a través del Fondo de Subsidios y Subvenciones. Tanto en la Ley de Presupuesto 2015-2019 como en la de 2020-2024 se establecen como beneficiarias a alrededor de 145 organizaciones. Las partidas anuales actuales van desde 20.000 a 700.000 pesos (aproximadamente entre 500 y 16.000 dólares americanos)<sup>47</sup>. En su mayoría son organizaciones pequeñas que necesitan este apoyo para subsistir, pero también hay organizaciones grandes. Los criterios de selección están lejos de ser claros y transparentes. Algunas de las organizaciones reciben este apoyo desde hace más de 20 años.

En Uruguay el avance de la responsabilidad corporativa ha sido lenta, si bien existen organizaciones empresariales que trabajan desde hace década en la promoción de la RSE, como es la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresas (ACDE) y Desarrollo de la Responsabilidad Social Empresarial (DERES), que nuclean a cientos de empresas. El déficit de información cuantitativa de los aportes del sector empresarial es muy grande y no se han realizado estudios abarcativos que puedan mostrar la dimensión real del aporte que las empresas puedan estar realizando por ejemplo al sector de la sociedad civil.

Salvo en casos de algunas pocas organizaciones o fundaciones que, por su visibilidad pública y capacidad de movilización, tienen aportes de empresas que llegan a ser el 80 o 90% de sus ingresos, los mismos constituyen por lo general en el resto de las organizaciones un porcentaje muy bajo en relación a los ingresos totales. La tendencia predominante es que las empresas prefieren desarrollar sus propios programas antes que donar o asociarse con una OSC para desarrollar una acción social.

En cuanto al acceso a recursos provenientes de la filantropía individual o donaciones de las personas, para muchas organizaciones puede ser una fuente muy importante de ingresos, y para otras pueden ser recursos muy difíciles de acceder. Las donaciones que realizan las personas, ya sean en dinero o en especie para una determinada organización o causa, o para cubrir las necesidades de determinado grupo se pueden canalizar de diversas maneras: pueden ser realizadas directamente a los grupos involucrados, a través de colectas, cuentas bancarias, a través de débitos de tarjetas de crédito, a través de líneas telefónicas especiales, a través de los servicios de mensajería entre celulares, mediante la plataformas en internet o mediante la participación en espectáculos de corte benéfico. El éxito de la recolección de fondos individuales depende en gran medida de los temas que trabaje la organización y el grado de sensibilidad que genere en la población, la visibilidad que se le logre dar y la legitimidad, trayectoria y credibilidad de la organización.

---

<sup>46</sup> Nota en La Diaria <https://bit.ly/3yIVF8E>

<sup>47</sup> Ver artículo 639 Ley de Presupuesto 2020-2024 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19924-2020/639>



Pero el desarrollo en términos generales es todavía limitado, ya que no existe una cultura de donación individual sistemática, ni existen incentivos fiscales para su promoción. El Índice Mundial de Generosidad 2021<sup>48</sup> es un ranking de la filantropía en 135 países del mundo, preparado por la Charities Aid Foundation, que indaga a través de encuestas de opinión sobre las actividades filantrópicas de las personas, incluyendo las donaciones de dinero, de tiempo voluntario y la voluntad de ayudar a una persona extraña. Uruguay se sitúa en la mitad de tabla, ocupado el lugar 71. Con referencia a la donación de dinero ocupa el lugar 72 y asciende al lugar 60 en referencia al trabajo voluntario. Como muestran estos datos, queda por delante el desafío de continuar generando formas innovadoras para atraer y canalizar las donaciones de las personas.

De igual modo, el desarrollo de fondos propios a través de emprendimientos económicos no ha tenido desarrollo dentro de la sociedad civil, aunque tampoco está prohibida. No existe una legislación que especifique que tipo de actividades comerciales o productivas pueden realizar las OSC, pero tampoco están prohibidas siempre y cuando no constituyan el objetivo o fin de la organización. Como se destacaba en un estudio normativo realizado por ANONG,<sup>49</sup> la ausencia de lucro no significa que la entidad sin fines de lucro no pueda generar renta, entendida ésta como el provecho económico que obtiene la organización y no sus socios. Por lo tanto, las OSC pueden obtener renta con la única finalidad de reinvertirla en su objeto social, estando prohibido el reparto en sus socios.

Aunque no remite a organizaciones de la sociedad civil, sino al sector empresarial, es importante destacar el desarrollo que se ha venido dando en el campo de las empresas sociales en los últimos años. El 17 de julio de 2021 se aprobó la Ley sobre regulación de las Empresas de Beneficio e Interés Colectivo (LeyBIC). Esta ley surge a iniciativa del Sistema B y tiene como objetivo primordial crear las condiciones que permitan a las empresas de beneficio e interés colectivo es focalizarse en la creación de valor económico a largo plazo, generando al mismo tiempo impacto positivo en la sociedad y el medio ambiente. Según se expresa en su proyecto de ley “Las empresas con propósito o de beneficio, son empresas con fines de lucro, que asumen a su vez el compromiso de ser agentes de cambio y contribuir a la solución de las problemáticas sociales y ambientales globales”<sup>50</sup>.

## **Relaciones entre la sociedad civil y el gobierno**

Esta dimensión evalúa en qué medida las OSC pueden participar en procesos políticos para promover su misión. Esto incluye actividades de promoción, pero también la calidad de la relación con el gobierno, la disposición al diálogo y a la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos.

En términos generales las OSC en Uruguay tienen libertad para participar en el proceso electoral, pueden proponer y apoyar candidatos y candidatas, así como recolectar fondos para apoyar esas candidaturas. También tienen la libertad para incidir en las políticas públicas a través de acciones de incidencia y cabildeo.

Asimismo, la sociedad civil también puede participar en los asuntos públicos o hacer seguimiento y monitoreo sobre el desempeño Estatal en el marco de ámbitos de participación ciudadana institucionalizados específicos creados para dichos efectos en distintos organismos o en torno a determinadas temáticas. Dentro de las instancias convocadas por el Estado para consultar e involucrar a la sociedad civil en las políticas públicas pueden mencionarse los consejos consultivos, mesas de diálogo,

---

<sup>48</sup> Informe 2021 World Giving Index [https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-research/cafworldgivingindex2021\\_report\\_web2\\_100621.pdf](https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-research/cafworldgivingindex2021_report_web2_100621.pdf)

<sup>49</sup>

<sup>50</sup> Información sobre el proceso legislativo <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/147986>

grupos de trabajo, comités, cabildos o audiencias ciudadanas, entre otros. Estos canales abiertos pueden ser abiertos en cualquiera de los niveles de gobierno: nacional, departamental y local y pueden contar con la participación de sociedad civil, en forma individual o colectiva.

En Uruguay a partir de 2005, cuando asumió el gobierno del Frente Amplio, se encaminaron una serie de reformas en el campo económico y social, que incluyó la creación nuevos ámbitos de desarrollo de políticas sociales, y la instauración de nuevos mecanismos de relacionamiento y participación de la sociedad civil. Algunos de los mecanismos de participación propuestos no eran nuevos, sino que se ampliaron y reflataron antiguos ámbitos que habían dejado de funcionar tales como el Consejo de Salarios.

En el marco de la ejecución del 3er. Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2016-2018, el Grupo de Participación Ciudadana con el apoyo de UNESCO, asumió el compromiso de elaborar un catálogo de los espacios de participación ciudadana institucionalizada, un Sistema Nacional de Indicadores para poder reportar los avances del país en la promoción de la participación ciudadana institucionalizada y constituirse en una herramienta de evaluación, así como realizar un relevamiento normativo en la materia.

El relevamiento realizado por AGESIC<sup>51</sup> entre 2016 y 2017 abarcó los tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal) y en los diferentes niveles administrativos (Administración Central, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados, Intendencias, Municipios, Organismos de Contralor, Poder Legislativo y Judicial). Un total de 169 organizaciones públicas fueron contactadas para participar del estudio, 139 respondieron y de éstas 107 manifestaron contar con algún ámbito de participación ciudadana. Se relevaron un total de 968 ámbitos, la mitad de ellos concentrados en los departamentos de Montevideo y Canelones. La mayoría de los ámbitos fueron creados por una ley (51.5%), en menor medida por un decreto (15.9%) y en un porcentaje mínimo por fueron programas, organismos internacionales o de cooperación y resoluciones las fuentes de creación.

Es interesante destacar, que el accionar de los ámbitos relevados tiende a concentrarse en su mayoría en las primeras etapas del ciclo de la política pública. La identificación y definición del problema o la discusión y formulación de la política fueron reportadas por el 80.2% y el 53.7% de los ámbitos respectivamente. La participación en la implementación de la política pública por el 49.7% y solamente el 18% de APC reportó participar en la etapa de decisión de las políticas públicas y en menor proporción en la etapa de evaluación. A partir de estos datos se puede vislumbrar que la participación en estos espacios no está vinculada en la mayoría de los casos a la toma de decisiones materia de políticas públicas. Otras cuestiones a destacar es que la mayoría de ámbitos relevados no contaban con un presupuesto asignado (62.7%). Si bien este relevamiento no está actualizado nos brinda elementos interesantes de análisis para evaluar la capacidad de incidencia de la sociedad civil y trabajar en estrategias para fortalecerla. Además, debido a la desactualización de los datos y al cambio de gobierno, se desconoce cuántos de estos espacios continuarán activos.

La evaluación que ha realizado la sociedad civil sobre muchos de estos ámbitos coincide con que los espacios han sido fundamentalmente de información y consulta y no de toma de decisiones conjunta. En los informes de evaluación de los Planes Nacionales de Gobierno Abierto de 2016-2018<sup>52</sup> y de 2018-2020<sup>53</sup> se consignan algunos ejemplos. Referentes de sociedad civil consultados en torno al Sistema de Diálogo y Consulta (SDC) del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Consejo Consultivo de la sociedad

---

<sup>51</sup> 1er. Relevamiento Nacional de ámbitos de Participación Ciudadana Institucionalizada. Montevideo, Agestic, 2017

<sup>52</sup> Mecanismo de Revisión Independiente (MRI): Informe de fin de término de Uruguay 2016-2018, OGP, 2018

<sup>53</sup> Mecanismo de Revisión Independiente (IRM): Uruguay Informe sobre el Diseño del Plan de Acción 2018-2020, OGP, 2019

civil creado en el marco de la Ley 19.122 Afrodescendientes en el MIDES, coinciden que estos no representaron una real articulación de agendas entre Estado y sociedad civil, sino que fueron espacios fundamentalmente informativos o consultivos. También se menciona que se deberían tomar medidas de apoyo a la sociedad civil para ampliar la participación, muy especialmente de personas del interior del país ya que la mayoría de las acciones están centralizadas en la capital. Por su parte, sobre el proceso de cocreación del Plan Nacional de Gobierno Abierto 2018-2020 el informe concluye que “Se convocó a las organizaciones de la sociedad civil a participar en distintos ámbitos en la cocreación del cuarto plan, y en general reciben de forma regular propuestas e invitaciones desde variados espacios de vinculación con el Estado. Sin embargo, resulta evidente que los esfuerzos realizados no han sido suficientes para aumentar la participación de estas organizaciones en las instancias generales de cocreación: ellas enfrentan serias dificultades para sostener procesos de participación, ya que disponen de escasos recursos para destinar a actividades de incidencia o cabildeo, y habitualmente para aplicar a su fortalecimiento institucional”.

Si bien, existen en Uruguay múltiples mecanismos de participación ciudadana institucionalizados en el ordenamiento jurídico o instaurados en la normativa propia de los organismos, el ordenamiento jurídico no contiene normas de carácter general que regulen la actuación de las OSC en dichos espacios, ni tampoco existe un organismo que en forma sistemática analice, programe, gestione o coordine la actividad del sector público y la sociedad civil. El relevamiento de la normativa realizado por AGESIC<sup>54</sup> da cuenta de número muy importante de normas vinculadas a la participación ciudadana institucionalizada en temáticas de infancia y adolescencia, la igualdad de género, la discapacidad, el desarrollo rural, la salud mental, las telecomunicaciones, a la educación, entre otros, pero el nivel de participación de la sociedad civil en estos espacios, ni las condiciones que deben generarse para promover y fortalecer esa participación están pautadas.

Con la nueva administración que asumió en marzo 2020, se vislumbran algunos cambios en el relacionamiento del gobierno con las organizaciones de la sociedad civil, aunque todavía no está clara la orientación definitiva que tomará. Como se mencionó en el apartado anterior, referido al acceso a recursos, interlocutores gubernamentales pusieron en tela de juicio algunos de los convenios realizados por el gobierno anterior con las OSC y se comenzaron a dar de baja algunos de los acuerdos para la implementación de políticas, en algunos casos sin mediar evaluaciones o razones claras para la toma de las decisiones. A modo de ejemplo, a fines del mes de agosto de 2021 el Ministerio del Interior prohibió el ingreso a las cárceles a la organización Nada Crece a la Sombra, aduciendo que a las organizaciones que tuvieran convenios vigentes se les impedirá el ingreso y se planteó además que se dispondrá un protocolo para presentar y evaluar los proyectos socioeducativos en cárceles.<sup>55</sup> Sin embargo, la OSC rechazó la medida tomada por el ministerio señalando que con esa decisión se violaban dos convenios que la organización mantenía vigentes con el organismo y anunció que presentarán un recurso administrativo jurídico de revocación.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Relevamiento normativo sobre participación ciudadana, Montevideo, AGESIC, 2018

<sup>55</sup> Ver nota en La Diaria <https://bit.ly/3z1Jni3>

<sup>56</sup> Nota en Montevideo Portal <https://bit.ly/3DJg6Gr>

## Relaciones y cooperación entre las OSC

Esta dimensión indaga en qué medida el desarrollo de redes y coaliciones se impulsa o limita, así como también la cooperación con organizaciones extranjeras.

La legislación que rige para la constitución y funcionamiento de las asociaciones civiles rige también para la constitución de asociaciones de segundo grado, redes, federaciones, confederaciones o coaliciones, no existen requisitos especiales. Al igual que en el caso de las organizaciones individuales no están impedidas de actuar, aunque no estén formalizadas.

Uno de los casos paradigmáticos es el de central única de trabajadores del Uruguay el PIT-CNT (Plenario Intersindical de Trabajadores y Convención Nacional Trabajadores (CNT), que fue creada en 1983 y que trabaja desde entonces con un alto nivel de incidencia pública sin contar con personería jurídica. Esta situación ha estado en el centro del debate desde hace años y se ha reavivado recientemente.<sup>57</sup>

El Mapeo de la Sociedad Civil registra 86 redes y organizaciones de segundo grado<sup>58</sup> que son en su mayoría formales y estables, pero es también muy corriente que se creen coaliciones o agrupamientos para generar una respuesta ante una situación de contexto determinada, o buscar incidir en la opinión pública o en el establecimiento de una política determinada. Estos últimos casos son agrupamientos informales que tienen a desaparecer una vez que la acción termina.

Es usual también y no hay impedimento para ello, que las organizaciones o las agrupaciones de segundo grado se unan a su vez en redes o asociaciones de organizaciones a nivel regional o internacional. Esto no debe registrarse ni informarse ante ninguna autoridad local o nacional.

En un relevamiento realizado por ICD en el marco de la iniciativa Rendir Cuentas en 2016<sup>59</sup>, las 109 organizaciones que participaron en la rendición colectiva participaban en más de 130 redes, 57 de las cuales eran de alcance internacional. A su vez, las organizaciones integraban con distinto nivel de involucramiento más de 90 espacios de articulación y coordinación intersectorial.

Todas las agrupaciones o redes de segundo grado formalizadas tienen que establecer en sus estatutos, como todas las asociaciones civiles, sus objetivos, los requisitos para ser socios, su forma de gobernanza y realizar las elecciones de autoridades entre otras cuestiones de funcionamiento. En algunos casos, además, se establecen otros mecanismos de autorregulación como códigos de conducta o códigos de ética o se instauran comisiones u órganos encargados de dirimir situaciones de conflicto. Como ya se mencionó en la dimensión de funcionamiento y control, la Asociación Nacional de ONG (ANONG) cuenta con un Código de Conducta Ética<sup>60</sup> al que deben adherir todas las organizaciones que forman parte de la asociación. Además, se ha establecido una Comisión de Ética compuesta por tres integrantes internos y dos externos, que tiene las funciones de fomentar la difusión y conocimiento del código entre las asociadas, promover su cumplimiento, asesorar en su implementación, y resolver los conflictos y situaciones que puedan derivar de la aplicación del código entre las afiliadas.

Integrantes del Grupo de Desarrollo de la Sociedad Civil de ANONG, consultados en el marco de este estudio<sup>61</sup>, consideran que a pesar de que existe una tradición de articulación y trabajo en redes hay un

<sup>57</sup> Nota de prensa sobre discusión en torno a la personería del Pit-Cnt <https://bit.ly/38E6huX>

<sup>58</sup> Listado de redes y organizaciones de segundo grado en Mapeo de Sociedad Civil <https://bit.ly/3iA5G20>

<sup>59</sup> Informe colectivo Rendir Cuentas Uruguay 2016 <http://www.rendircuentas.org/wp-content/uploads/2016/12/Informe-RC-Uruguay-2016-2.pdf>

<sup>60</sup> Código de Conducta Ética [https://www.anong.org.uy/images/pdf/Codigo\\_de\\_Etica\\_ANONG\\_Jul2018.pdf](https://www.anong.org.uy/images/pdf/Codigo_de_Etica_ANONG_Jul2018.pdf)

<sup>61</sup> Intercambio mantenido con los integrantes del Grupo de Desarrollo de la Sociedad Civil de ANONG el 3/9/2021.

escaso desarrollo de estrategias de cooperación genuina entre las organizaciones y puede estar primando la competencia por los recursos en lugar de la colaboración. En este sentido, se considera que sería deseable promover el trabajo conjunto y la generación de alianzas para la elaboración y desarrollo de proyectos en algunas temáticas.

## **Impuestos / sistema impositivo**

Esta dimensión examina la carga tributaria de las OSC, la posibilidad es de exoneración de impuestos, así como los requisitos para participar en actividades económicas.

La información relativa a los impuestos y las posibles exoneraciones impositivas disponibles para las OSC está dispersa, no es clara y no se accede con facilidad. No todas las organizaciones de la sociedad civil pueden tener derecho a las exoneraciones, sino sólo un grupo (culturales y de enseñanza). El resto de las OSC tributan como una empresa con fines de lucro, salvo que hayan conseguido alguna exoneración o beneficio específico por la contribución de su trabajo.

Uruguay cuenta con una exoneración constitucional a favor de entidades de enseñanza y de carácter cultural, en lo referido a impuestos nacionales y municipales, para los servicios, negocios jurídicos o bienes directamente relacionados al desarrollo de dichas actividades. El artículo 69 de la Constitución de la República establece que “Las instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza estarán exoneradas de impuestos nacionales y municipales, como subvención por sus servicios”. La reglamentación establecida en el artículo 2° del Título 3 del Texto Ordenado 1996 expresa que “Decláranse comprendidas en la exoneración impositiva establecida en el artículo 69° de la Constitución de la República a las instituciones privadas que tienen como finalidad única o predominante la enseñanza privada o la práctica o difusión de la cultura.”<sup>62</sup> También se establece que para poder hacer uso de este beneficio las instituciones deberán inscribirse en los registros de instituciones culturales y de enseñanza que llevará el Ministerio de Educación y Cultura, la Administración Nacional de Educación Pública o sus Consejos Desconcentrados.<sup>63</sup>

Por lo tanto, solo se benefician de estas exoneraciones las organizaciones de la sociedad civil que tengan como finalidad única o predominante las actividades educativas o culturales y que se encuentren registradas en los registros correspondientes. Esta exoneración se aplica estricta solamente para los servicios, negocios jurídicos o bienes directamente relacionados con la prestación de las actividades culturales o de enseñanza.

Esta normativa fue reglamentada por el Decreto 166/008 de 14 de marzo de 2008 y el Decreto 42/011 de 1° de febrero de 2011. El Decreto 166/008<sup>64</sup> brinda una definición de institución, estableciendo que es una organización colectiva que cuenta con múltiples recursos humanos y materiales para el despliegue de su actividad y define también el alcance de institución cultural y de enseñanza detallando los requisitos que deben cumplir acogerse a los beneficios fiscales. A través del Decreto 42/011<sup>65</sup> se amplía el alcance a las organizaciones no gubernamentales que desarrollen proyectos educativo laborales.

---

<sup>62</sup> Texto de la reglamentación <https://bit.ly/3xZPbTu>

<sup>63</sup> Esta norma fue reglamentada por los Decretos N° 166/008 de 14 de marzo de 2008 y N° 42/011 de 1° de febrero de 2011.

<sup>64</sup> Decreto 166/008 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/166-2008>

<sup>65</sup> Decreto 42/011 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/42-2011>

Con relación al Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Artículo 6° del Título 10 del Texto Ordenado de 1996<sup>66</sup> nombra a las asociaciones y fundaciones como sujetos pasivos. Los sujetos pasivos son los enajenantes de un bien o prestadores de servicios, y están obligados a abonarle el tributo al Estado toda vez que realicen actividades u operaciones, que no estén directamente relacionadas con determinados fines específicos que hayan dado lugar a que se las declarara exoneradas. Por lo tanto, sólo en los casos que las OSC prestan un servicio o enajenan un bien directamente relacionado con el objeto social por el que han sido declaradas exoneradas no son sujetos pasivos del IVA, en el resto de los casos son contribuyentes.

En cuanto a las organizaciones internacionales, de acuerdo con el Decreto 334/970<sup>67</sup>, “las organizaciones sin fines de lucro internacionales están exoneradas de todo impuesto nacional o departamental, e incluso de aportes patronales de seguridad social en ciertos casos”. El Decreto establece beneficios fiscales en impuestos nacionales, tanto para la asociación internacional como para su funcionario de mayor jerarquía, requiriendo solamente dos condiciones para que la ONG Internacional goce de tales beneficios: a) que la institución quede comprendida en el alcance material de la norma; y b) que reciba el reconocimiento respectivo por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores. Por otra parte, el Decreto 360/989 del 25 de octubre de 1989 amplía las condiciones del estatuto especial de las organizaciones no gubernamentales internacionales para el otorgamiento de beneficios a las personas funcionarias de este tipo de organizaciones.<sup>68</sup>

También merece mencionarse la exoneración de alícuotas de aportes patronales de contribuciones especiales de seguridad social al Banco de Previsión Social, a las organizaciones de enseñanza y culturales comprendidas en el artículo 69 de la Constitución, según se establece en el artículo 132 de la Ley 12802 de 1960.<sup>69</sup> La exoneración a estas organizaciones fue ratificada en la reforma tributaria del año 2007<sup>70</sup> cuando quedaron sin efecto otras exoneraciones previstas en la ley anterior.

Como se mencionó anteriormente en el apartado sobre Acceso a recursos, no existen regulaciones para el desarrollo de actividades económicas por parte de las OSC, pero tampoco están prohibidas. El provecho económico o ganancias obtenidas deberán ser reinvertidas en su objeto social quedando prohibido el reparto entre sus socios.

De la consulta realizada al Grupo de Desarrollo de la Sociedad Civil de ANONG<sup>71</sup>, se vislumbra también la necesidad de repensar y redefinir la conceptualización de las OSC como organizaciones sin fines de lucro, ya que esta dimensión puede incidir negativamente tanto en la generación de fondos propios, como en el marco general para el establecimiento de convenios y transferencia de fondos.

## **Percepción ciudadana**

Esta dimensión estudia la percepción de la ciudadanía sobre el rol de la sociedad civil, su legitimidad, su impacto y los niveles de confianza que genera en la población.

---

<sup>66</sup> Texto de la norma <https://www.impo.com.uy/bases/todgi1996/338-1996>

<sup>67</sup> Decreto 334/970 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/334-1970>

<sup>68</sup> Decreto 360/989 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/360-1989>

<sup>69</sup> <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/12802-1960/134>

<sup>70</sup> Ley 18083 Artículo 90 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18083-2006/90>

<sup>71</sup> Intercambio mantenido con los integrantes del Grupo de Desarrollo de la Sociedad Civil de ANONG el 3/9/2021.

A partir de un acuerdo entre la ANONG y la Usina de Percepción Ciudadana, una iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), La Diaria Datos y docentes del Instituto de Estadística de la Universidad de la República (UDELAR), en el mes de mayo 2021 se realizó una encuesta dirigida a evaluar la percepción de la ciudadanía uruguaya sobre el rol de la sociedad civil.<sup>72</sup>

Tomando una serie de datos de noviembre 2020 a mayo 2021, referido a la importancia de las organizaciones durante la pandemia de COVID-19, se constató que creció el porcentaje de personas que consideran que el desempeño de las organizaciones sociales durante la pandemia ha sido “Muy importante”, 3 de cada 4 personas tiene una visión positiva sobre el desempeño de las organizaciones sociales en el contexto actual. También creció el número de personas que dicen conocer algún tipo de organización de la sociedad civil que que hayan ocupado un lugar de relevancia en su barrio o comunidad durante la pandemia, pasando de 52% en noviembre 2020 a 57% en mayo 2021.

En cuanto a la participación de la ciudadanía en las organizaciones de la sociedad civil, una de cada tres personas dice participar de alguna organización de la sociedad civil. Se observa que los hombres participan más que las mujeres en clubes deportivos y asociaciones de vecinos, mientras que las mujeres participan en mayor medida que los hombres en instituciones religiosas, ONG y otras.

De acuerdo con las percepciones recogidas, la mitad de las personas están de acuerdo con que las organizaciones de la sociedad civil representan los valores del país y la mitad está de acuerdo con que las OSC son importantes en la promoción de esos valores. Sin embargo, en términos de transparencia 7 de cada 10 personas muestran algún grado de desacuerdo con que las organizaciones de la sociedad civil son absolutamente transparentes.

Sobre cómo son percibidas las OSC en términos de impacto, la mitad de las personas consultadas cree que las organizaciones de la sociedad civil tienen un impacto positivo en el país. Uno de cada cinco considera que sus acciones son de “Muy alto impacto” y sólo un 16% cree que las OSC tienen un bajo o muy bajo impacto. Con relación a las temáticas abordadas por las OSC, se observa una buena valoración sobre su relevancia. El 76% cree que las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay se encargan de temas relevantes para la gente “Siempre” o “Casi siempre”. Son las asociaciones de vecinos y las ONG las organizaciones que las personas identifican con mayor impacto en su trabajo, siendo la infancia y adolescencia, y pobreza como las áreas donde tienen mayor impacto, seguidos por derechos humanos, equidad de género, y vivienda y hábitat.

También las personas fueron consultadas sobre cómo deberían relacionarse las OSC y el Estado. Sobre este punto la mitad cree que las OSC deben ejecutar programas y políticas públicas y en igual porcentaje que la relación debe ser cooperación (48%) y una cifra apenas por debajo (46%) considera que deben ser consultadas por el Estado. Solo el 13% cree que las OSC no deben relacionarse con el Estado.

#### **4. CONCLUSIONES**

A partir del análisis de las 10 dimensiones propuestas para este estudio, se pueden extraer unas conclusiones generales sobre las condiciones en las que opera la sociedad civil en Uruguay, cuáles son los

---

<sup>72</sup> Las encuestas se realizaron a un panel estable de 400 casos representativo de la población nacional mayor de 18 años, definido por estratos según sexo y edad, utilizando proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE). Las encuestas fueron realizadas vía WhatsApp y monitoreadas mediante llamadas telefónicas.

aspectos que la moldean e influyen en su tamaño, extensión y funcionamiento de la sociedad civil, así como los principales desafíos que se le plantean.

En términos generales, se puede afirmar que Uruguay cuenta con un espacio cívico donde se respetan las libertades fundamentales de asociación, expresión y reunión pacífica. De acuerdo a la evaluación que realiza el CIVICUS Monitor<sup>73</sup>, Uruguay está en la categoría de países con espacio cívico abierto, una de las únicas excepciones en la región de América Latina. Sin embargo, se identifican algunas posibles amenazas, especialmente en lo concerniente al derecho de acceso a la información pública y el derecho a la protesta. Estas amenazas surgen fundamentalmente por interpretaciones o propuestas de cambios a leyes existentes, como es el caso de la Ley de Acceso a la Información Pública o la Ley de Medios o por nuevas regulaciones aprobadas en el marco de la Ley de Urgente Consideración (LUC) aprobada en julio de 2020.

En lo que refiere a las condiciones para el desarrollo y ampliación del sector de la sociedad civil, si bien no hay restricciones legales, prohibiciones, o controles excesivos a su funcionamiento, la sociedad civil enfrenta varios desafíos. En primer lugar, se identifican dificultades en el acceso y a la calidad de la información relativa a las regulaciones del sector, registro, régimen de exoneraciones, trámites, etc. lo que puede limitar o desestimular la formalización y también el acceso a recursos. En segundo lugar, y quizás el mayor desafío, es la sustentabilidad del sector. Las OSC enfrentan grandes dificultades para el acceso a recursos internacionales o nacionales y para la movilización de recursos locales.

Por otra parte, el papel de las OSC como actoras del desarrollo, su relacionamiento con el Estado y su participación en la gestión pública también está en una encrucijada. A pesar de la larga y amplia experiencia de participación de OSC en ámbitos institucionalizados convocados por el Estado, la evaluación que se hace de estas experiencias en relación al nivel de incidencia y toma de decisiones no ha sido totalmente positiva. A esto se suman la incertidumbre sobre la orientación que en políticas sociales y públicas en general tomará el actual gobierno.

Por último, merece destacarse que la percepción ciudadana sobre el rol que cumple la sociedad civil, la importancia de sus acciones y su impacto es en su mayoría positivo.

De acuerdo con la opinión vertida por uno de los integrantes del Grupo de Desarrollo de la Sociedad Civil de la ANONG en el caso de Uruguay la situación se podría resumir como “de un ambiente muy habilitante en lo normativo, pero con limitaciones que se dan por el acceso a los recursos”, entendidos en un sentido amplio (recursos de información, humanos, financieros, etc.)

En el cuadro a continuación se presenta en forma resumida una evaluación general para cada una de las 10 dimensiones de análisis:

| DIMENSIÓN   | EVALUACIÓN GENERAL   |
|---|--|
| <b>Libertad de asociación</b>                       | La libertad de asociación está garantizada en la Constitución de la República y no se identifican limitaciones ni obstáculos para ejercerla. Tanto las asociaciones formales como informales están amparadas por este derecho. |
| <b>Libertad de expresión y acceso a información</b> | La libertad de expresión está garantizada en la Constitución y en general es respetada, no siendo la censura una práctica habitual. Sin embargo, se identifican actualmente algunas amenazas al ejercicio pleno del derecho de |

<sup>73</sup> Ver Uruguay en el CIVICUS Monitor <https://monitor.civicus.org/country/uruguay/>



| DIMENSIÓN                           | EVALUACIÓN GENERAL  |
|-------------------------------------|---|
|                                     | acceso a la información pública, debido a interpretaciones de la Ley de Acceso a la Información Pública o a propuestas de cambios legislativos a esta ley y a la Ley de Medios.   |
| <b>Libertad de reunión pacífica</b> | La libertad de reunión pacífica o protesta está garantizada en la Constitución y es un derecho que hasta ahora se ha podido ejercer libremente. Sin embargo, el goce pleno de este derecho se ve amenazado por la Ley de Urgente Consideración (LUC) de julio de 2020, que contiene disposiciones que podrían limitar el derecho a la huelga, prohibir las manifestaciones que bloqueen el tráfico o la circulación en espacios públicos y autorizar a la policía dispersar dichas manifestaciones, ampliando los casos en que sería posible el uso de la fuerza. Durante la emergencia sanitaria causada por el COVID-19 el gobierno introdujo medidas que implicaron la prohibición de este derecho entre diciembre 2020 y julio 2021.  |
| <b>Registro / formación</b>         | Las personas son libres de crear organizaciones y no existen restricciones en los tipos o propósitos siempre y cuando no tengan fines ilícitos. Sin embargo, no se cuenta con un marco legal unificado, sino que las regulaciones para los distintos tipos de organizaciones están dispersas y son poco claras. Tampoco hay claridad sobre los trámites, sus tiempos y costos. Para poder obtener la personería jurídica las organizaciones deben ceñirse a estatutos tipo que dan poca libertad para decidir un funcionamiento y gobernanza propio acorde a sus objetivos, realidad o contexto.  |
| <b>Funcionamiento</b>               | Las organizaciones de la sociedad civil pueden funcionar con independencia y los controles por parte del Estado son relativamente pocos. Sin embargo, se han aprobado reglamentaciones relativas al control del lavado de activos que requieren atención por parte de las OSC pero que todavía son desconocidas por la mayoría de las organizaciones. Por otra parte, existe poca transparencia en la información relativa a las organizaciones funcionando en el país y aquellas que se han disuelto. A pesar de que hubo un censo nacional en 2008 esa información no es pública.   |
| <b>Acceso a recursos</b>            | Las OSC no tienen limitaciones para acceder a diversas fuentes de financiamiento. No hay barreras legales para el acceso a fondos estatales, donaciones privadas o fondos internacionales. Sin embargo, las dificultades de acceso a fondos y las transformaciones en cuanto a sus fuentes de ingreso es uno de los grandes desafíos para el desarrollo del sector. La disminución de la cooperación internacional, la dependencia en muchos casos de fondos estatales, y el poco desarrollo de la filantropía individual o empresaria amenaza la supervivencia de organizaciones y sus programas. Los beneficios fiscales para las donaciones de empresas están disponibles sólo para un listado de organizaciones, no existen beneficios para las donaciones de particulares. |

| DIMENSIÓN   | EVALUACIÓN GENERAL   |
|---|--|
| <b>Relaciones entre la sociedad civil y el gobierno</b> | En términos generales las OSC tienen libertad para apoyar procesos políticos electorales al igual que incidir en las políticas públicas. Para esto último, tienen libertad para llevar acciones de incidencia y cabildeo y sumarse activamente a ámbitos de participación ciudadana institucionalizados convocados desde el gobierno. Sin embargo, en este último punto se identificaron desafíos ya que a pesar de haberse creado en los últimos años múltiples espacios, en su gran mayoría estos se limitaron a ser informativos o a lo sumo de consulta, pero no constituyeron espacios reales de toma de decisiones conjunta. El cambio de gobierno en marzo de 2020, junto con la pandemia, trajo nuevas interrogantes en este terreno, ya que todavía no hay una visión clara sobre cuál va a ser la orientación que se le va a dar a la participación de la sociedad civil en la gestión pública. Por otra parte, las nuevas autoridades de organismos públicos que históricamente han implementado sus políticas en convenio con OSC han manifestado alguna desconfianza en torno a las OSC, voluntad de mayores controles y en algunos casos han manifestado que van a prescindir de las OSC para la provisión de servicios. |
| <b>Relaciones y cooperación entre las OSC</b>           | Las asociaciones de segundo grado, redes, federaciones, confederaciones y coaliciones se rigen por el mismo marco legal que las asociaciones civiles, y de igual forma no están impedidas de actuar, aunque no están formalizadas. La articulación y coordinación de instituciones en la sociedad civil es corriente y existen numerosas asociaciones de segundo grado y redes temáticas que vienen trabajando en forma conjunto desde hace varias décadas.  |
| <b>Impuestos / sistema impositivo</b>                   | De acuerdo con lo que establece la Constitución las organizaciones de enseñanza y culturales tienen la posibilidad de exonerar tributos, impuestos y tasas. Salvo casos de exoneraciones especiales, otorgadas a otros tipos de organizaciones, el resto de las OSC tributan como las empresas. La información relativa a los impuestos, las posibles exoneraciones impositivas disponibles para las OSC y los trámites a realizar está dispersa, no es clara y no se accede con facilidad.  |
| <b>Percepción ciudadana</b>                             | En términos generales la ciudadanía tiene una visión positiva sobre el desempeño de las organizaciones sociales, que se acrecentó con el apoyo brindado por organizaciones del sector en el contexto de la pandemia de COVID-19. También hay una visión positiva sobre los valores de las organizaciones y el impacto de sus acciones. En términos de su transparencia, sin embargo, hay una percepción menos positiva. La gran mayoría de las personas considera que las OSC deben relacionarse con el Estado para cooperar e implementar políticas y que deben ser consultadas.  |

A partir de la evaluación realizada de las 10 dimensiones de entorno habilitante propuestas se identifican algunas áreas donde aparece como necesario generar acciones que propicien el desarrollo de cambios o mejoras. Sin pretender ser un listado exhaustivo de posibles, a continuación se presentan algunas posibles líneas de acción:

1. En lo referente al derecho de acceso la información pública es importante que la sociedad civil pueda continuar realizando la labor de seguimiento y monitoreo de la implementación de la LAIP, y participando activamente en la definición de modificaciones como se realizó en el marco del 4to Plan de Gobierno Abierto.
2. Evaluar la posibilidad de impulsar la creación una ventanilla única o sitio web específico para las asociaciones civiles y fundaciones, desde donde se puedan canalizar todos los trámites referidos al registro, presentación de documentos, exoneraciones, etc. y donde se centralice y se facilite el acceso a información sobre leyes y normativas que ahora está dispersa y de difícil acceso. Contar con una ventanilla única podría facilitar las gestiones para las OSC de interior del país, así como favorecer la asociatividad.
3. Publicar el registro de asociaciones civil y fundaciones, resultado del Censo de 2018, con acceso abierto para cualquiera que lo quiera consultar. Poder conocer cabalmente al sector, la cantidad y tipos de organizaciones que la componen, y su ubicación en el territorio, permite no sólo conocer mejor al sector, sino que es un beneficio para toda la ciudadanía que requiera sus servicios, para promover un mayor trabajo colaborativo dentro del sector y con organismos públicos en todos los niveles y para fomentar la consolidación de redes y trabajo articulado.
4. Trabajar fuertemente en la diversificación de fuentes de financiamiento para las organizaciones, analizando alternativas de generación de recursos propios o de mayor movilización de recursos locales. Proponer cambios legislativos que permitan un acceso más equitativo y transparente a los beneficios de renuncia fiscal actual de las empresas por donaciones a OSC, que actualmente está limitado a un grupo de organizaciones.
5. Definir un protocolo o condiciones mínima que deberían cumplir los ámbitos de participación ciudadana para que trasciendan las lógicas la mera información y consulta y pasen a ser ámbitos de colaboración y toma de decisiones conjunta entre la sociedad civil y el Estado.
6. Continuar profundizando en la transparencia y rendición de cuentas de la sociedad civil para cambiar la percepción ciudadana en este aspecto y aumentar la legitimidad, confianza y credibilidad.

## **BIBLIOGRAFÍA**

AGESIC (2017). Ier. Relevamiento Nacional de ámbitos de Participación Ciudadana Institucionalizada. Montevideo, AGESIC.

AGESIC (2018). Relevamiento normativo sobre participación ciudadana, Montevideo, AGESIC.

Balkan Civil Society Development Network (2013). Monitoring matrix on enabling environment for civil society development. Skopja, BCSDN.

Balkan Civil Society Development Network (s.f.), What is enabling environment for civil society development? Skopja, BDSN.

Evaluación Nacional Ambiente Habilitante – Bolivia (s.f.). La Paz, Fundación Construir.

Evaluación Nacional de Ambiente Habilitante de OSC – Honduras (s.f.). Tegucigalpa, Foprideh.

Firmin, Andrew (2017). Cuestionada y bajo presión: estado de situación del entorno habilitante para la sociedad civil en 22 países. CIVICUS.

Institución Nacional de Derechos Humanos (2021). Relatoría del segundo encuentro del ciclo “Diálogos en la INDDHH”: Libertades fundamentales, Montevideo, INDDHH.

Instituto de Comunicación y Desarrollo (2014). Aporte a la generación de propuestas de mecanismos de financiamiento de las ONG, Montevideo, ICD-ANONG.

Instituto de Comunicación y Desarrollo (2020). Encuesta regional sobre riesgos de financiamiento del terrorismo en el sector de organizaciones sin fines de lucro (OSF) en América Latina: el caso de Uruguay.

Mecanismo de Revisión Independiente (IRM) (2019). Uruguay Informe sobre el Diseño del Plan de Acción 2018-2020, OGP.

Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) (2018): Informe de fin de término de Uruguay 2016-2018, OGP.

Nieva, Jocelyn y Guadamuz, Claudia (2015). Retos y oportunidades para promover entornos legales más favorables para las organizaciones de sociedad civil: una mirada a seis países de América Latina. ICNL.

Palummo, Javier, Estudio nacional sobre los marcos jurídicos de las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay, ANONG, 2014

Prats, Martín (2011). Uruguay: marco normativo de la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil, Proyecto Rendir Cuentas, Montevideo.

**Matriz de análisis. Dimensiones y preguntas.**

|  |
|--|
| <p><b>1. LIBERTAD DE ASOCIACIÓN</b></p> <p>Esta dimensión examina cuáles son las garantías constitucionales para la libertad de asociación y si existen limitaciones o restricciones.</p>  |
| <p>Preguntas</p>   |
| <p>¿En qué medida el marco legal actual garantiza el derecho de las personas a asociarse o organizarse libremente?</p>   |
| <p>¿Se han introducido o aprobado nuevas leyes que afecten u obstaculicen el derecho a la libertad de asociación?</p>  |
| <p>¿Se ha documentado alguna infiltración por parte del estado dentro de la sociedad civil?</p>  |
| <p>¿Hay algún grupo a los que se les haya impedido formar o registrar una organización para promover intereses colectivos?</p>   |
| <p><b>2. LIBERTAD DE EXPRESIÓN</b></p> <p>Esta dimensión estudia cuáles son las garantías constitucionales para la libertad de expresión y si existen limitaciones basadas, por ejemplo, en la protección de la seguridad nacional o el orden público.</p> |
| <p>Preguntas</p>   |
| <p>¿Qué derechos están garantizados por el actual marco legal, con respecto al derecho a expresión?<br/>¿Qué tratados internacionales se han ratificado que afectan la capacidad de expresión pública?</p>   |
| <p>¿Cuáles son las leyes que regulan contenidos de expresión pública? ¿Qué restricciones existen a contenidos (por ejemplo, restricciones por temas de seguridad nacional, difamación, etc.)?</p>  |
| <p>¿Ha el estado interferido con el derecho de los medios de comunicación, OSC, la academia o activistas a expresarse o restringido la libertad de expresión en internet o redes sociales?</p>   |
| <p>¿Qué leyes o regulaciones rigen o afectan el acceso a información por parte de las OSC? ¿Hay diferentes leyes según la información que se esté buscando?</p>  |
| <p>¿Existen proyectos de ley o de regulación que, si se adoptan, pueden restringir o alternativamente facilitar el derecho de expresión o de acceso a la información?</p>  |

|  |
|--|
| <p><b>3. LIBERTAD DE REUNIÓN PACÍFICA</b></p> <p>Esta dimensión analiza cuáles son las garantías constitucionales para la el ejercicio de la reunión o protesta pacífica y si existe algún tipo de limitación basada, por ejemplo, en la protección de la seguridad nacional o el orden público.</p> |
| <p>Preguntas</p>   |
| <p>¿Qué leyes abordan el derecho a la reunión pacífica, tanto legislación o regulaciones nacionales como tratados internacionales de los que el país sea signatario?</p>   |
| <p>En caso de realización de una huelga ¿tienen las personas o las OSC que la organizan la obligación de pedir permiso o notificar al gobierno previo a la actividad de huelga o protesta?</p>   |
| <p>¿Existen limitaciones sobre la forma como las personas o grupos pueden reunirse, hacer huelga, protestar u otra forma de expresión pública (y pacífica) de sus puntos de vista?</p>   |
| <p>¿Existen proyectos de ley o de regulación que, si se adoptan, pueden restringir o alternativamente facilitar el derecho de reunión pacífica?</p>  |
| <p><b>4. REGISTRO / FORMACIÓN</b></p> <p>Esta dimensión considera la facilidad o dificultad para el registro de las OSC, estudiando aspectos relativos al tiempo, costos, trámites, etc. para comenzar a operar.</p>   |
| <p>Preguntas</p>   |
| <p>¿Qué instrumentos legales (leyes, regulaciones, decretos, etc.) rigen actualmente la formación de organizaciones de la sociedad civil?</p>  |
| <p>¿A quién se permite legalmente ser fundador(a) de una OSC? ¿A quién se prohíbe serlo?</p>   |
| <p>¿Cuál es el número mínimo de personas que se requiere para formar una OSC? ¿Cuáles son los requisitos de membresía?</p>   |
| <p>¿Cuáles son los procedimientos requeridos para inscribir, registrar / obtener la personería jurídica de una OSC?</p>  |
| <p>¿Es obligatorio contar con un monto mínimo o bienes (capital) para obtener la personería jurídica o registrar una OSC?</p>  |
| <p>¿Cuáles son las causas específicas para rechazar la solicitud de registro o de personería jurídica de una OSC? ¿Están dichas causas suficientemente detalladas?</p>   |
| <p>¿Deben las OSC adherir a determinadas categorías de propósitos u objetivos para permitirles su formación? ¿Se prohíbe la conformación de OSC dedicadas a determinados temas (por ejemplo, derechos humanos, promoción de la democracia)?</p>  |
| <p>¿Se puede apelar una decisión de personería jurídica, registro o inscripción? Si así fuera, ¿cuán a menudo sucede que se apelan estas decisiones? ¿Cuáles han sido los resultados?</p>  |

|   |
|---|
| ¿Qué documentación se requiere para obtener la personería jurídica, inscribir o registrar una OSC?  |
| ¿Se exige que las OSC renueven su registro periódicamente?  |
| ¿Cuánto corresponde pagar para obtener la personería jurídica, registrar o inscribir una OSC?   |
| ¿Cuál es el costo de todo el proceso para obtener la personería jurídica y registrar a una OSC y cuánto tiempo demora todo el proceso?  |
| ¿Tienen las organizaciones del interior del país las mismas posibilidades que las de la capital para la realización de los trámites de registro?  |
| <b>5. FUNCIONAMIENTO Y CONTROL</b><br>Esta dimensión examina aspectos que se relacionan con la libertad de asociación: el grado en que las OSC son libres de perseguir sus objetivos de forma independiente; el grado de supervisión gubernamental sobre las OSC y las sanciones impuestas por el gobierno a las OSC en caso de incumplimiento. |
| <b>Preguntas</b>  |
| ¿Qué ley o leyes rigen directamente el funcionamiento de las OSC? ¿Hay otras leyes que afectan o influyen el funcionamiento de las OSC?   |
| ¿Tienen las OSC que notificar al gobierno sobre sus reuniones? ¿Tienen que notificar al gobierno de la lista de personas candidatas para la junta directiva? ¿O de los resultados de las elecciones?  |
| ¿Tienen las OSC que presentar informes periódicos al gobierno? ¿Qué tipo de informes, por ejemplo, memoria anual o informes financieros, y con qué frecuencia?  |
| ¿Tienen las OSC que informar periódicamente al gobierno por cualquier otra razón? ¿Por qué razón y con qué frecuencia?  |
| ¿Están las OSC sujetas a inspecciones o auditorías gubernamentales? ¿Con qué frecuencia y qué tipo de inspecciones?   |
| ¿Qué tipo de información deben las OSC hacer pública?   |
| ¿Qué requisitos administrativos afectan el funcionamiento de las OSC?   |
| ¿Sobre qué bases puede el gobierno disolver una OSC? ¿Se puede apelar una decisión de este tipo?  |
| ¿Existen proyectos de ley o de regulación que, si se adoptan, pueden restringir o facilitar el funcionamiento de las OSC?   |
| <b>6. ACCESO A RECURSOS</b><br>Esta dimensión investiga en qué medida las OSC pueden obtener financiación de donantes internacionales, sus gobiernos nacionales, filantropía nacional y el sector empresarial.  |
| <b>Preguntas</b>  |

|   |
|---|
| <p>¿Cuáles son los recursos financieros a los que las OSC tienen acceso legal? ¿Fondos del Estado, ingresos autogenerados, donaciones, fondos de donantes extranjeros? ¿Otros?</p>  |
| <p>¿Están las OSC impedidas por ley o determinada regulación de redistribuir ganancias, o de entregar beneficios privados inapropiados a integrantes de la junta directiva, del personal ejecutivo o de otros funcionarios?</p>   |
| <p>¿Existen proyectos de ley o de regulación que, si se adoptan, pueden restringir o alternativamente facilitar el acceso a recursos por parte de las OSC?</p>  |
| <p>¿Hay financiamiento gubernamental destinado a las OSC? Si así fuera, ¿para qué tipo de OSC o hay tipos especiales de organizaciones que el gobierno apoye?</p>   |
| <p>¿De qué forma o en qué nivel hay financiamiento gubernamental disponible? Por ejemplo ¿donaciones, subsidios, apoyo institucional proporcionado por el nivel central o local de gobierno? ¿Hay mecanismos especiales de financiamiento (por ejemplo, un fondo para la sociedad civil) de apoyo a las OSC? ¿Hay ejemplos de que el gobierno contrate a OSC?</p>   |
| <p>¿Cuáles son las leyes y políticas que actualmente rigen las donaciones gubernamentales y los subsidios para las OSC?</p>   |
| <p>¿Existen barreras legales para el acceso y uso de fondos internacionales? Por ejemplo ¿se requiere notificar al gobierno o existe supervisión gubernamental para acceder a fondos extranjeros?</p>   |
| <p>¿Cuáles son las leyes y regulaciones para las donaciones de particulares o empresas? ¿Se permite a las OSC ser receptores tanto de fondos de filantropía empresarial como provenientes de personas?</p>  |
| <p>¿Se otorgan exoneraciones tributarias a quienes desarrollan actividades filantrópicas?</p>   |
| <p style="text-align: center;"><b>7. RELACIONES ENTRE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL GOBIERNO</b></p> <p style="text-align: center;">Esta dimensión evalúa en qué medida las OSC pueden participar en procesos políticos para promover su misión. Esto incluye actividades de promoción, pero también la calidad de la relación con el gobierno, la disposición al diálogo y a la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos.</p> |
| <p>Preguntas</p>  |
| <p>¿En qué medida se permite a las OSC participar en el proceso político o electoral? Por ejemplo ¿Pueden nominar candidaturas para cargos públicos? ¿Apoyar a candidatos o candidatas? ¿Recaudar fondos para apoyar candidaturas?</p>  |
| <p>¿En qué medida se permite a las OSC participar en políticas públicas? ¿Se les permite hacer campañas de incidencia y hacer cabildeo por nueva legislación?</p>   |
| <p>¿Cuáles son las oportunidades legales o institucionalizadas para las OSC para participar en procesos de toma de decisiones? Por ejemplo, en consultas públicas, audiencias, grupos de trabajo multisectorial.</p>  |
| <p>¿En qué medida existen oficinas de enlace, comités, mesas de diálogo o mecanismos similares para promover la comunicación y la cooperación entre el gobierno y la sociedad civil?</p>  |



|  |
|--|
| ¿Tienen las organizaciones de la capital y el interior las mismas posibilidades de participar en esos espacios?  |
| En el marco de estos espacios de participación o interlocución, ¿hay condiciones para la innovación y permitir que surjan experiencias que modifican la relación Estado/sociedad civil e introducen cambios específicos en la gestión pública?                               |
| ¿Existen proyectos de ley o de regulación que, si se adoptan, pueden inhibir o alternativamente facilitar las relaciones entre el gobierno y las OSC?  |
| ¿Existen proyectos de ley o de regulación que, si se adoptan, pueden inhibir o alternativamente facilitar las relaciones entre el gobierno y las OSC?  |
| ¿Hasta dónde el entorno habilita a una ciudadanía activa, con capacidad para participar de los procesos de deliberación sobre los asuntos públicos? ¿Existen mecanismos que permitan ejercer y garantizar derechos ciudadanos en otros campos relevantes de la acción social |
| <b>8. RELACIONES Y COOPERACIÓN ENTRE LAS OSC</b><br>Esta dimensión indaga en qué medida el desarrollo de redes y coaliciones se impulsa o limita, así como también la cooperación con organizaciones extranjeras.  |
| <b>Preguntas</b>   |
| La ley o leyes que rigen el funcionamiento de las OSC ¿rigen también para coaliciones de OSC?<br>¿Permite la ley o leyes este tipo de agrupaciones?  |
| ¿Pueden las OSC del país asociarse con OSC extranjeras y viceversa?  |
| ¿Son comunes las coaliciones o plataformas de OSC? ¿Trabajan una agenda común?   |
| ¿Han adoptado las OSC mecanismos de autorregulación?   |
| ¿Existen proyectos de ley o de regulación que, si se adoptan, pueden inhibir o alternativamente facilitar la cooperación entre las OSC o la formación de coaliciones?  |
| <b>9. IMPUESTOS / SISTEMA IMPOSITIVO</b><br>Esta dimensión examina la carga tributaria de las OSC, la posibilidad es de exoneración de impuestos, así como los requisitos para participar en actividades económicas.   |
| <b>Preguntas</b>   |
| ¿Qué impuestos gravan los ingresos de las OSC? ¿Afectan los impuestos los recursos autogenerados, las donaciones, inversiones o la compra de bienes y servicios?   |
| ¿Están las OSC sujetas al impuesto al valor (IVA) y a impuestos aduaneros?   |
| ¿Deben las OSC pagar impuestos locales, además de los impuestos nacionales? ¿Existe algún otro nivel de impuestos (por ejemplos regionales, departamentales, estatales, etc.)?   |
| ¿Cuáles son los requisitos que deben cumplir las OSC para participar de actividades económicas?  |
| ¿Reciben las OSC exoneraciones tributarias? ¿Sucede que la exoneración impositiva se otorgue solamente a algunas categorías de OSC?  |

¿Existen proyectos de ley o de regulación que, si se adoptan, pueden afectar el sistema impositivo para las OSC?

### **10. PERCEPCIÓN CIUDADANA**

Esta dimensión analiza la percepción de la ciudadanía sobre el rol de la sociedad civil, su legitimidad, su impacto y los niveles de confianza que genera en la población.

#### **Preguntas**

¿Cuál es la percepción de la ciudadanía sobre la relevancia de las OSC, su trabajo y su rol en la comunidad?

¿Cuál es el nivel de involucramiento/participación de las personas en las OSC?

¿Considera la ciudadanía que las OSC representan y promueven los valores de la sociedad uruguaya?

¿Cómo se perciben a las OSC en términos de su transparencia? ¿Considera la ciudadanía que las OSC son totalmente transparentes?

¿Cómo percibe en general la ciudadanía a las OSC en cuanto al impacto de su trabajo?