

**Seguimiento de la sociedad civil a la  
implementación del Plan de Acción de  
Québec**



**INFORME URUGUAY**

Desarrollada por Encuentro Asociación Civil  
Montevideo  
Noviembre de 2003

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS**

# Seguimiento de la sociedad civil a la implementación del Plan de Acción de Québec INFORME URUGUAY

## Coordina



## Apoyan

Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI)  
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)  
Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral de la Organización  
de Estados Americanos (CIDI/OEA)  
Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID)  
Red Interamericana para la Democracia (RID)  
Compañero de las Américas (POA)  
Corporación Andina de Fomento (CAF)

Las opiniones expresadas en este documento no son necesariamente las opiniones de las organizaciones que apoyan el proyecto, de sus órganos, de sus funcionarios o de los Estados miembros que las conforman

**Proyecto Participación Ciudadana para las Cumbres de las Américas**  
Corporación Participa – María Luisa Santander 0321 – Providencia  
Fono (562) 274.7413 – Fax (562) 274.7356 – E-mail [info@sociedadcivil.org](mailto:info@sociedadcivil.org)  
[www.sociedadcivil.org](http://www.sociedadcivil.org)

## INDICE

RESUMEN EJECUTIVO	Pág.3
INTRODUCCIÓN	Pág.15
I. ACCESO A LA INFORMACIÓN	Pág.18
II. LIBERTAD DE EXPRESIÓN	Pág.30
III. GOBIERNO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN	Pág.47
IV. FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL	Pág.68
V. REFORMA AL PODER JUDICIAL Y ACCESO A LA JUSTICIA	Pág.81
ANEXO METODOLÓGICO	Pág.95
ANEXOS	Pág.106

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente Informe se enmarca dentro del Proyecto de Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) en la Cumbre de las Américas que realizan la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) y la Red Interamericana para la Democracia (RID). Este Proyecto comenzó hace 6 años y actualmente involucra a OSCs de 20 países de las Américas.

El proyecto busca dar a conocer a la ciudadanía y a las OSCs lo que son los procesos de Cumbres de las Américas, los compromisos que los Gobiernos asumen en ellas y como éstas se vinculan con el desarrollo de los países y la vida de sus ciudadanos.

Actualmente en Uruguay, Encuentro Asociación Civil está implementando una estrategia de seguimiento y apoyo al cumplimiento del Plan de Acción de Québec, en temas de fortalecimiento de la democracia.

Los temas seleccionados para realizar el seguimiento fueron:

- 1) Acceso a la información
- 2) Libertad de expresión
- 3) Gobierno local y descentralización
- 4) Fortalecimiento de la sociedad civil
- 5) Reforma al poder judicial y acceso a la justicia

El diseño de investigación incorpora métodos de recolección de información cualitativos y cuantitativos. El instrumento de recolección de información integra preguntas dirigidas a obtener información subjetiva e información objetiva. La información subjetiva se obtendrá de informantes calificados y la información objetiva se obtendrá de fuentes secundarias.

La información fue recolectada a través de cuestionarios estructurados por indicadores, los que permiten medir de forma confiable y comparable, el avance en el cumplimiento de los mandatos definidos en la Cumbre de Québec. Asimismo, en el tema de acceso a la información, se aplicó un ejercicio práctico a través del envío de cartas a diversos servicios públicos solicitando información de distinto orden.

Los principales resultados encontrados son:

#### 1) Acceso a la información

En Uruguay permanece restringido el acceso pleno a la información oficial, actualmente se encuentra a estudio del Parlamento un proyecto de Ley sobre Amparo Informativo (Habeas Data)

Pese a la vigencia del artículo 29 de la Constitución de la República que consagra la libertad de información y lo planteado en el Pacto de San José en 1985. Así como el artículo 14 de la Constitución Americana, Uruguay se encuentra rezagado respecto a la mayor parte de los países de América Latina, en un hecho que no hace honor a su trayectoria legislativa.

En Uruguay es común que las dependencias públicas y las empresas estatales se resistan a proporcionar inclusive datos sencillos, o bien canalicen sus fuentes de consulta de tal forma que resulte casi imposible acceder a ellos por vía directa y con rapidez.

Con respecto a la Ley de Defensa al Consumidor (17.250) es una norma muy amplia que comprende todo lo referido a este tema. Pese a que el Área de Defensa del Consumidor es bastante eficiente en este sentido, en algunos casos no se vigila suficientemente que los particulares la cumplan.

No obstante, es de destacar la publicación en Internet de información pública relevante, dispuesta en algunas áreas del Estado, que supone un paso importante hacia el derecho a la información de la ciudadanía.

Actualmente se puede acceder por Internet a la página web de la Presidencia y a sitios como [www.compreestatales.gub.uy](http://www.compreestatales.gub.uy) en las cuales aparece información sobre presupuesto, medidas económicas, licitaciones y préstamos.

El 13 de noviembre de 2003 se presentó oficialmente el nuevo portal del gobierno [www.uruguay.gub.uy](http://www.uruguay.gub.uy).

Los ciudadanos y las empresas podrán realizar trámites, consultar sobre importes, imprimir facturas, pagar a través de la tarjeta de crédito, enviar planillas de trabajo, consultar sobre declaraciones juradas de la DGI, y cantidad de gestiones que hasta ahora demandaban horas de espera. Para las autoridades este sistema ayudará a descongestionar las dependencias estatales y eso mejorará la atención en el mostrador.

En los últimos años se han registrado avances significativos con la Junta Anticorrupción. Los ingresos de los funcionarios públicos están publicados en las páginas web. Con respecto al Patrimonio de los funcionarios públicos el mismo es secreto, por medio de una declaración jurada en sobre cerrado.

Con respecto a las restricciones a la libertad de acceso a la información para asegurar la protección a la infancia y a la adolescencia.

De acuerdo al Código del Niño (1934) en Uruguay existen restricciones, se respeta la ley, no se nombre al menor, si es primario solo las iniciales. Actualmente se está tratando el acceso a Internet y los filtros por el tema pornografía en los medios de comunicación.

## 2) Libertad de expresión

### Aspectos Legales

#### Legislación Nacional y Tratados Internacionales

##### Ley 16.099, artículo 1

Establece la libertad de comunicación de pensamientos y libertad de información.

El artículo 7 consagra los derechos individuales de la siguiente manera: "Los habitantes de la República tienen el derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad, de los cuales nadie debe ser privado sino conforme a las leyes establecidas por razones de interés general".

El artículo 29, por su parte dice:

"Es enteramente libre, en toda materia, la comunicación del pensamiento por palabras, escritos privados o publicados en la prensa, sin necesidad de censura previa, pero quedando responsable el autor y, en su caso, el impresor o emisor, con arreglo a la Ley por los abusos que cometieron".

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos-que integra la legislación nacional a través de la ley13.751- establece que "nadie será objeto de ataques ilegales a su honra y reputación" - y que "toda persona tiene derecho a la protección de la ley antes estas injerencias y estos ataques".

No dice otra cosa el famoso Pacto de San José de Costa Rica (como se conoce a la Convención Americana sobre Derechos Humanos), que también forma parte de la legislación uruguaya a través de la ley de amnistía 15.737.

En Uruguay permanece vigente la figura del delito de "desacato". En octubre último los sindicatos de prensa del Mercosur reclamaron al gobierno del Uruguay la derogación de la legislación que permite la aplicación de esa figura penal.

Con respecto a la Ley de Prensa- se plantea la necesidad de modificar el capítulo que regula los delitos de comunicación en la Ley de Prensa y Código Penal, pues varios de sus artículos, redactados hace más de 70 años, exponen a ciudadanos y periodistas a la posibilidad seria de ir a prisión por ejercer sus derechos de libertad de expresión y al ejercicio de su profesión.

Habeas Data (Acceso a la Información). En Uruguay permanece restringido el acceso a la información oficial. En la Cámara de Representantes se otorgó media sanción al proyecto de ley sobre amparo informativo, aguardándose la aprobación del Senado. (Anexo).

El mapa actual de TV en el país, incluye 4 canales de televisión abierta en Montevideo, con alcance nacional a través de Rutsa (Red Uruguaya de Televisión S.A.)

En Montevideo existen aproximadamente 50 radios y 250 en el interior del país.

En Uruguay editan 4 periódicos de circulación nacional y entre 2 y 3 periódicos locales en cada una de los 19 departamentos.

Si bien existen grupos de empresas, que poseen canales, diarios, FM, siguiendo la tendencia mundial a la formación de grupos de medios, esto no implica la existencia de concentración del mercado.

Con respecto a las características de los medios de comunicación en Uruguay: baja confianza en los diarios 4%, baja confianza en la televisión 37%, alta confianza en la radio 27% y no se observa evidencia de presiones en los medios.

La Libertad de expresión de la ciudadanía: existe y es respetada en Uruguay.

El 90% de la población culmina los seis años de educación primaria, por lo que está por encima del promedio de la región según CEPAL. El porcentaje de analfabetos en el país ha caído en forma persistente desde 1975, del 5.70% al 3.10% en 1996.

En Uruguay el 20% de hogares poseen PC. De acuerdo a datos del 2002, la densidad de internet es del 16%. Según los datos brindados por Antel, en Uruguay existen 500 centros educativos con acceso gratuito a internet, que responden al Programa de Conectividad Educativa (2001). Convenio ANEP/ANTEL.

La teledensidad fija (cantidad de teléfonos fijos por cápita) 28 de cada 100 habitantes.

De acuerdo a los datos proporcionados por la APU en el 2002 se verificó un incremento de las acciones judiciales de diversa índole contra periodistas. Hubo denuncias por presunta violación del secreto bancario por desacato y por vilipendio a los Poderes del Estado y un gran número de acciones de Derechos de Respuesta.

Con respecto a los aspectos de la economía de la cultura, estudios de CIEDUR al respecto "la cultura da trabajo" y lo planteado en la comisión sobre aspectos económicos y financieros.

En la Asamblea General de la cultura, demuestran que el sector cultura representa a un factor relevante en la economía nacional y que su sistematización es imprescindible.

Lamentablemente, éste no aparece como tal en los registros y contabilidades oficiales.

En el Uruguay no existe un marco regulatorio que promueva la existencia de actividades filantrópicas por parte de las empresas, como es el caso en muchos otros países.

### 3) Gobierno local y descentralización.

El Estado Uruguayo está organizando, desde el punto de vista político-territorial, como Estado unitario dividido en diecinueve departamentos, equivalentes a las provincias en un sistema federal. Los gobiernos departamentales están formados por un ejecutivo uninominal(intendente) y un legislativo (Junta Departamental), ambos de elección directa que se celebra en forma simultánea a las elecciones nacionales.



En Uruguay existe el nivel nacional (Estado central), el nivel equivalente al provincial o estadual (departamentos), pero no el propiamente local o municipal, como pueden ser las alcaldías, prefecturas o municipios en otros ordenamientos político-territoriales.

El Estado uruguayo a pesar de mantener aún prácticamente intocados sus clásicas estructuras y funciones, insertas en el paradigma de la oferta y que implican su alto nivel de gastos en políticas de la oferta y que implican su alto nivel de gastos en políticas públicas, es un Estado que reconoce la necesidad de efectuar importantes cambios, y ya ha comenzado un proceso de reforma, lento y gradual, pero que apunta a cambiar la estructura estatal y a adecuarse al paradigma emergente de la demanda.

Formalmente la reforma ha sido impulsada a través del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), que forma parte del Poder Ejecutivo y su programa comenzó a desarrollarse en 1995, comprendiendo transformaciones en el ámbito de la seguridad social, la educación, el sistema político, la seguridad ciudadana, las empresas públicas y la Administración Pública.

Dos de las principales transformaciones que ha hecho el Estado son la reforma de la seguridad social, que ha pasado a tener un carácter mixto (una parte compone el régimen público tradicional y otra un régimen nuevo privado orientado hacia la demanda) y la creación del Plan Caif.

A partir de la Reforma Constitucional de diciembre de 1996, estamos asistiendo a un incremento del poder político de los gobiernos departamentales.

Además las prestaciones de aquellos servicios que componen esencialmente la materia municipal- tales como vialidad, limpieza, iluminación, higiene, tránsito, etc.- las intendencias comienzan a afrontar el desafío de atender urgencias sociales que desbordan por su entidad las puntuales y acotadas intervenciones que en el campo de lo social desarrollaban con anterioridad.

Los problemas de vivienda, salud, educación, empleo, alimentación, etc. Empiezan a constituir materia cotidiana de atención municipal.

A pesar de que nuestro ordenamiento institucional responsabiliza directamente al gobierno central del desarrollo de estas áreas, las intendencias no pueden eludir la atención de una multiplicidad de demandas, insatisfechas que plantean diversos grupos de la población.

Considerando la formación del personal municipal se están llevando a cabo iniciativas al respecto. La Intendencia de Montevideo está realizando un censo que estará completo en el 2004, donde se podrá acceder a estos datos, en las intendencias del interior esto aún no está siendo evaluado formalmente.

La capacitación si es materia de preocupación por parte de las intendencias y se observan esfuerzos en todas ellas por llevar adelante diferentes cursos.

Actualmente existen 238.025 cargos públicos, 24.500 menos que en 1985 y son ocupados por 221.363 funcionarios del Estado, lo que equivale al 18% de la población económica activa.

Con respecto a la incorporación de la Sociedad Civil gradualmente se observa en la práctica una serie de experiencias a nivel local que están llamadas a convertirse en verdaderos laboratorios de forma de gestión.

En las 19 intendencias del país existen oficinas de Desarrollo donde se atienden la mayor parte de las iniciativas de participación ciudadana.

El nivel de influencia de las OSC en las decisiones que toma el gobierno local es bajo.

Las formas de participación están orientadas a instancias de información, comités, grupos de trabajo pero muy pocas veces se accede a instancias de decisión.

Las instancias de participación en la capital del país son mucho más frecuentes y variadas, debido a la política de descentralización que se viene aplicando desde hace tiempo.

En contrapartida a mayor distancia de Montevideo se observan menores recursos y posibilidades de estas instancias de participación.

Con respecto a los planes de desarrollo de las Intendencias, la mayor parte de estas poseen Planes Estratégicos, pero señalan dificultades en su aplicación.

Existen variados ámbitos de coordinación de las políticas sociales y se realizan numerosos esfuerzos a nivel del Estado, las Intendencias y la sociedad civil para complementarse y cooperar. Sin embargo, el propio diseño de los organismos del Estado y la estructura dispersa y compartimentada de muchos de ellos dificulta y a veces obtura la posibilidad de una mejor coordinación.

El nivel de satisfacción de la población con los servicios públicos que gestionan los gobiernos locales en general señalan satisfacción relativamente media.

En la última década en el estado- tanto a nivel central como municipal se han impulsado un conjunto de iniciativas para desarrollar mecanismos de evaluación con claros indicadores de resultados, pero las mismas no alcanzan al momento de cubrir un porcentaje significativo del sistema.

#### 4) Fortalecimiento de la sociedad civil

La normativa legal relacionada con las ONG's es relativamente reducida, pero esto no ha impedido su desarrollo

El Ministerio de Educación y Cultura ejerce la política administrativa de las asociaciones civiles y fundaciones. Decreto Ley 15.089.

Uruguay no cuenta con una legislación general que permita a las personas físicas o jurídicas realizar donaciones a ONG'S y deducirlas de sus impuestos.

La nueva ley de fundaciones -agosto 1999- es un paso adelante a pesar de sus limitaciones (como por ejemplo no tener en cuenta o proponer exenciones tributarias)

Con respecto a las leyes y políticas destinadas a apoyo de grupos minoritarios o discriminados. Existen organismos creados por Ley, como el Patronato del Psicópata, la Dirección de Asignaciones Familiares, Instituto Nacional del Menor y Mesas de Diálogo Social en las Intendencias entre otras.

Con respecto al uso de libros. En Uruguay los sistemas de enseñanza básica y media incorporan en su currículo el uso de libros y materiales educativos que representan la diversidad étnica, cultural y religiosa de las Américas.

Considerando las prácticas de relación entre el Gobierno y Organizaciones de la Sociedad Civil. El relacionamiento Institucional con el Estado a nivel nacional y municipal se ha incrementado en los últimos años en el marco de los procesos de Reforma del Estado.

El mayor vínculo en esta interacción se observa en las organizaciones dedicadas a la infancia bajo el sistema de convenios.

No existe ningún mecanismo legal que garantice la participación en el diseño, ejecución y evaluación de planes de desarrollo.

Las críticas a los gobiernos son minimizadas, quedando “ en paralelo”, estas instancias están parcializadas y/o politizadas.

Presentando las ONG’S muy pocos recursos para la difusión de sus actividades.

En general no se observan dificultades para acceder a la información que necesitan las Organizaciones para cumplir con los objetivos de su trabajo

En los últimos tres años se han realizado avances en la democratización de la información.

5) Reforma al poder judicial y acceso a la justicia.

#### Legislación

Convención Internacional de Derechos del Niño- Ley 16137  
Declaración Asamblea General de NU sobre Derechos del Niño 1999  
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos- 1967  
Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales- 1967  
Protocolo de dichos pactos  
Reglas de Beijing 1985  
Declaración sobre Principios Sociales y Jurídicos relativo a la  
Protección y Bienestar de los Niños de 1986  
Pacto de San José de Costa Rica- 1969  
Leyes internas:  
Código del Niño 1934 (Aún vigente)  
Ley de Seguridad Ciudadana 16707  
(incorpora un proceso legal para los niños y adolescentes en conflicto con la ley)

La educación de las personas sobre sus derechos de acceso a la justicia es puntual y de cobertura restringida.

Se observa un acceso oportuno, equitativo y universal a la Justicia. La organización de la Justicia en Uruguay es gratuita para los sectores de escasos recursos.

Se observa un incremento de las demandas de justicia, los juzgados están desbordados por el incremento de la violencia doméstica. También aumentaron los juicios laborales.

En general, la acción de la policía se ajusta a los requerimientos de un estado democrático.

La calidad de la atención en los sistemas de asistencia legal gratuita es considerada alta, a pesa de disponer de escasos recursos humanos y materiales.

En materia de menores, coexisten normativas antiguas y modernas. Código del Niño (1934) e iniciativas para la aprobación del nuevo Código de Niñez y la Adolescencia.

A partir de la aprobación del nuevo código general del Proceso (1990) se observa una mayor celeridad en materia civil.

De reciente legislación en nuestro ordenamiento (junio 2003) el delito de violencia doméstica Ley. 17.514. Establece la creación del Consejo Nacional Consultivo contra la violencia doméstica en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura para la prevención y diseño de planes contra la misma.

Se observan diferentes iniciativas tendientes a mejorar el área, una de ellas es el programa de Seguridad Ciudadana (PSC) firmado en 1998 con el apoyo del BID.

Servicio telefónica de apoyo a la Infancia ante situaciones de maltrato " Línea Azul"

Con respecto a la independencia del Poder Judicial:

EL proceso de selección de los candidatos es cerrado

La Corte Suprema está conformada por 5 miembros designados por la Asamblea General del Poder Legislativo que está integrado por representantes del pueblo.

Actualmente está conformada solo por hombres, a pesar del aumento de mujeres en la composición de la magistratura.

Se observa posibilidad de acceso a la información judicial por parte de la ciudadanía.

Las propuestas que se elaboraron a partir de los resultados expuestos son las siguientes:

1) Acceso a la información.

- Impulsar una legislación que posibilite el acceso pleno a la Información Oficial (Habeas Data)
- Fomentar acciones que promuevan el desarrollo de la aplicación de las tecnologías de la información.

2) Libertad de expresión

- Impulsar una legislación que posibilite la publicación y el acceso oportuno a la Información (Habeas Data)

3) Gobiernos locales y descentralización

- Favorecer la dinámica integral del desarrollo, en el cual participen la diversidad de agentes y actores de la comunidad local.

- Fortalecer la autonomía de los gobiernos locales. Articulando los planes y políticas centrales y las locales en función de las propias necesidades de desarrollo de la comunidad.
- Promover programas de capacitación que apoyen la modernización de las administraciones locales
- Fomentar los sistemas de información local

#### 4) Fortalecimiento de la Sociedad Civil

- Introducir marcos legales específicos para las ONG'S que las diferencie del conjunto de las Asociaciones Civiles
- Fortalecer la capacidad de las organizaciones sociales y las organizaciones no Gubernamentales, en especial, en el interior del país.
- Promover el desarrollo de estrategias de fortalecimiento del entramado de ONG'S propiciando el trabajo en red y la cooperación horizontal de forma tal de generar sinergias entre actores diversos.
- Insistir en la implementación de campañas para la responsabilidad social

#### 5) Reforma al poder judicial y acceso a la justicia.

- Avanzar en la implementación de nuevos marcos jurídicos en el área de menores
- Revisar las estructuras organizativas(Juzgados, Defensorías,etc.) redistribuyendo recursos materiales y humanos, dotándolos de medios modernos para realizar su tarea.
- Impulsar mecanismos que posibiliten un mejor aprovechamiento de los recursos existentes.
- Propiciar la creación de programas de educación para la democracia y los derechos humanos en todos los niveles educativos.
- Promover la capacitación de los recursos humanos que trabajan en el sistema judicial.



## **INTRODUCCIÓN**

En este informe se presentan y analizan los principales resultados de la Estrategia de seguimiento de la sociedad civil a la Implementación del Plan de Acción de Québec en Uruguay.

Esta estrategia se enmarca dentro del Proyecto de Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Cumbre de las Américas que es coordinado por la Cooperación Participa y que realizan la Red Interamericana para la Democracia (RID) y la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

La implementación del mismo está bajo la responsabilidad de la Asociación Civil Encuentro con el apoyo de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI).

Esta estrategia, de julio del 2002 a marzo del 2005, tiene por objetivo dar seguimiento y apoyar el cumplimiento del Plan de Acción de Québec en el eje temático de fortalecimiento de la democracia, mediante el mejoramiento y ampliación de la participación ciudadana, a través de una red de OSC's que diseñen y apliquen mecanismos a nivel nacional, cuyos resultados sean difundidos a la ciudadanía y permitan incidir en los gobiernos a nivel nacional, regional y hemisférico.

El seguimiento en los países intentan recoger las actuales prácticas no solamente revisando el sistema regulatorio en cada lugar, sino evaluando la realidad "de las situaciones cotidianas" en terreno".

Los temas elegidos para el seguimiento son:

- I. Derecho al libre acceso a la información**
- II. Libertad de expresión**
- III. Reforma al poder judicial y acceso a la justicia**
- IV. Fortalecimiento de gobiernos locales y descentralización**
- V. Fortalecimiento de la participación en los procesos hemisféricos y nacionales.**



La elección de los mismos se realizó considerando los siguientes criterios:

- Estos temas constituyen el supuesto o fundamento para el desarrollo efectivo del resto de las materias que se mencionan en el Plan de Acción de Québec.
- El avance en estos temas crea condiciones efectivas para el fortalecimiento de la sociedad civil y ayuda a enfrentar la crisis de la democracia y gobernabilidad.
- En su conjunto, permiten verificar avances respecto del buen gobierno, lo que resulta clave para el fortalecimiento de la democracia y de la sociedad civil.
- Por la experiencia y trayectoria en este tema de las organizaciones involucradas en esta estrategia.
- Parte de estos temas no están siendo abordados por otras redes de la sociedad civil.

A nivel hemisférico y regional, la coordinación está siendo realizada por las siguientes instituciones:

- ◆ Corporación Participa de Chile
- ◆ Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL) de Canadá.
- ◆ Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), red de organizaciones del Gran Caribe.
- ◆ Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes (UNIANDES) de Colombia.
- ◆ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de Chile.
- ◆ Centro de Estudios de Justicia de las Américas(CEJA)

El diseño de Investigación aplica métodos de recolección de información cualitativos y cuantitativos.

El instrumento de recolección contiene preguntas destinadas a obtener información de carácter subjetivo y objetivo.

La información de carácter subjetivo se extrae de informantes calificados y la información objetiva se extrae de fuentes secundarias.

En dos fases se realiza la aplicación del instrumento:

La primera fase de aplicación corresponde al período agosto-setiembre del 2003. La segunda fase de aplicación correspondería al período agosto-setiembre de 2004 .

Este relevamiento pretende servir a fines pragmáticos. En este sentido, es una base para poder elaborar propuestas que posibiliten el fortalecimiento de la democracia en los países de las Américas.

Los resultados del seguimiento serán difundidos ampliamente hacia la sociedad civil y los gobiernos. A la vez, se implementarán estrategias de incidencia dirigidas a los gobiernos y a la sociedad civil, a objeto de promover el cumplimiento del Plan de Acción.

El informe se desarrollará en 5 secciones que corresponden a los resultados de cada uno de los temas de seguimiento de la sociedad civil a la implementación del Plan de Acción de Québec. En la última parte de cada sección se plantearán las propuestas y por último se presentará el anexo metodológico y los anexos generales.

## **I. ACCESO A LA INFORMACIÓN**

### **COMPROMISO DE LOS GOBIERNOS<sup>1</sup>**

El Plan de Acción establece que los gobiernos “trabajarán conjuntamente para facilitar la cooperación entre las instituciones nacionales responsables de garantizar el libre acceso a la información, con el objetivo de establecer prácticas óptimas para mejorar la administración de la información que tienen los gobiernos sobre las personas, facilitando el acceso de los ciudadanos a dicha información”.

### **DIMENSIONES DEFINIDAS**

Contemplando lo anterior, cuatro son las dimensiones definidas para guiar el seguimiento en este tema. 1) Leyes sobre libertad de acceso a la información; 2) acceso efectivo a la información de que dispone el gobierno central; 3) restricciones a la libertad de acceso a la información para asegurar la protección a la infancia y a la adolescencia y, 4) utilización de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, para facilitar el acceso a la información pública.

### **RESULTADOS**

#### **Dimensión 1: Leyes sobre libertad de acceso a la Información**

La opinión pública de nuestro país se ha visto sacudida en los últimos tiempos por la detección de algunos casos de corrupción en el que se vieron comprometidas personas que ocupaban cargos públicos, como respuesta al reclamo de buena parte de la ciudadanía, los poderes públicos han procurado adecuar la normativa vigente a fin de prevenir y reprimir debidamente, en el futuro, los episodios de corrupción en el ámbito de la función pública.

Es en este marco y siguiendo lo acordado por la Convención Interamericana contra la corrupción, aprobada por nuestro país por la Ley N° 17.008, de 25 de setiembre de 1998 que surge la reciente sanción de la Ley N° 17060 considerando lo planteado por el Dr. Folle, esta ley se divide en ocho artículos de contenido diverso, definiendo por los mismos su ámbito de aplicación, la creación de una Junta de Anticorrupción en materia económica financiera del Estado.

---

<sup>1</sup> El Plan de Acción de Québec puede obtenerse en [www.oea.org](http://www.oea.org)

Presentando también una parte sobre el control social, en ella se señala la conveniencia de estimular la participación de la sociedad en el control de la gestión administrativa, dotándola de herramientas. Se introducen modificaciones a varios delitos previstos en el código Penal, penalizándolos más severamente y asimismo se crean algunas nuevas figuras delictivas, con el propósito de reforzar el entramado penal y atrapar conductas que actualmente no son punibles. La Ley 17060 regula también la declaración jurada de bienes e ingresos de las autoridades y funcionarios públicos.

Explicita una serie de normas éticas de conducta - mas bien de tipo declarativo a las que deberán ajustarse los funcionarios públicos.

Incluye también la creación de otras figuras penales como " Cohecho y delitos transnacionales" y "Blanqueo de Dinero", así como los procedimientos de extradición y las solicitudes de cooperación jurídica penal Internacional o de levantamiento del secreto bancario, en relación con los delitos previstos en esta ley. También incluye el " Tráfico de influencia" y la "utilización indebida de información privilegiada".

Pese a la vigencia del artículo 29 de la Constitución de la República, que consagra la libertad de información y lo planteado en el Pacto de San José en 1985. Así como el artículo 14 de la Constitución Americana, Uruguay se encuentra rezagado respecto a la mayor parte de los países de América Latina, en un hecho que no hace honor a su trayectoria legislativa.

Según un estudio de la SIP, Uruguay, Bolivia y Venezuela son los únicos países que aún no tienen una ley de Habeas Data o de acceso efectivo a la información.

En el encuentro sobre "Habeas Data y acceso a la información en el Uruguay" organizado por la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU ) y la Prensa del Interior (OPI) y la fundación Konrad Adnauer, en mayo de 2003, los políticos que hicieron uso de la palabra reconocieron que en Uruguay se ha demorado demasiado la aprobación de una ley de habeas data. Los periodistas presentes en esa ocasión fueron particularmente críticos respecto a la falta de disposición de los gobernantes a liberar informaciones que están en sus manos.

Señalando también que, a la sociedad en general, le falta más información sobre los gastos desarrollados por el Estado.

En un taller reciente sobre Periodismo celebrado en Montevideo, se planteó que en Uruguay existe " una cultura del secretismo" de la que se ha " hecho un culto" en la sociedad y especialmente en el estado. A pesar de contar con decretos y leyes como:

Decreto 500/99

El artículo 77 dice que " la exhibición de los expedientes administrativos a los fines de su consulta es permitida en todos los casos, salvo con respecto a las piezas que posean carácter confidencial"

Ley 15.982

Aprueba el Código General del Proceso en su artículo 7 dice que todo proceso será de conocimiento público.

En Uruguay es común que las dependencias públicas y las empresas estatales se resistan a proporcionar inclusive datos sencillos, o bien canalicen sus fuentes de consulta de tal forma que resulte casi imposible acceder a ellos por vía directa y con rapidez.

Con respecto a la Ley de Defensa al Consumidor (17.250) es una norma muy amplia que comprende todo el referido a este tema. Pese a que el Área de Defensa del Consumidor es bastante eficiente en este sentido, en algunos casos no se vigila suficientemente que los particulares la cumplan. Por ejemplo, el artículo 6 dice que es un derecho del consumidor " La protección de la vida, la salud y la seguridad contra los riesgos causados por las prácticas en el suministro de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos". Sin embargo, hace unos meses hubo problemas con harina contaminada que se comercializó durante meses y llegó hasta los consumidores. Y muchas veces se venden en el mercado productos vencidos.

También hay casos de publicidad engañosa, como en el caso de golosinas y alfajores que no tienen los ingredientes que informan tener, o promociones que dicen que un artículo tiene determinado precio, y al entrar al local se descubre que el precio es otro, o no avisan que la oferta es hasta agotar determinado stock.

Cuando hay algún conflicto entre un consumidor y el proveedor, el Área de Defensa del Consumidor convoca a una audiencia entre las partes para buscar un acuerdo. Cuando no lo hay, el caso pasa al organismo estatal correspondiente (por ejemplo el Ministerio de Salud Pública, si se trata de una problema de tipo sanitario) estos organismos no tienen plazo para expedirse. Este trámite lleva tanto tiempo que nadie esta dispuesto a esperar tanto.

<b>Las normas legales sobre acceso a la información en Uruguay establecen que:</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>
1. Los organismos públicos tienen la obligación de publicar información clave.	X	
2. La información de que dispone el estado puede ser requerida por cualquier persona (depende de la naturaleza de la información)	X	
3. El requerimiento de información no debe necesariamente consignar el motivo por el que esa información se solicita		X
4. El gobierno se encuentra obligado a brindar toda la información que se le requiere y se encuentra en su poder, con excepciones que deben enunciarse taxativamente.	X	
5. Se establecen en forma clara y taxativa aquellos casos en que el estado se encuentra impedido de brindar información (protección de la privacidad, de la seguridad nacional, etc.)	X	
6. Las excepciones al acceso a la información se reducen a su mínima e imprescindible expresión, proveyendo a la justicia de la autoridad para ejercer el control sobre ello (no existe Habeas Data)		X
7. Cuando dentro de un documento se hallan entremezcladas informaciones de acceso permitido y también prohibido, la información permitida debe ser brindada al requirente.	X	
8. El principio de publicidad de la información en poder del gobierno constituye una guía en caso de dudas sobre la interpretación de la ley	X	
9. Se establecen plazos breves para que la administración pública otorgue respuestas a los requerimientos de información de las personas		X
10. Se otorga la posibilidad de recurrir a la justicia cuando el gobierno niega infundadamente la información requerida	X	
11. Se otorga al solicitante la alternativa de recurrir a la justicia para que ésta pida explicaciones en caso de demora y obligue al estado a responder.	X	
12. Se establecen responsabilidades claras y sanciones para el funcionario que haya optado por negar la información en forma infundada.	X	
13. El derecho a solicitar información incluye reproducir la información solicitada	X	
14. El costo que se establezca a la búsqueda y reproducción de información en poder del estado, no puede exceder valores "razonables", lo que en última instancia podrá determinar la justicia.	X	
15. Las leyes inconsistentes con el principio del máximo acceso a la información son derogadas o modificadas.		X

En Síntesis:

Si bien en Uruguay permanece restringido el acceso pleno a la información oficial, se encuentra a estudio del Parlamento un proyecto de ley sobre Amparo Informativo (Habeas Data).(ver ANEXO)

No obstante, es de destacar la publicación en Internet de Información pública relevante, dispuesta en alguna área del Estado, que supone un paso importante hacia el derecho a la información de la ciudadanía.

## **Dimensión 2: Acceso efectivo a la información que dispone el gobierno central**

### **Sobre Finanzas Públicas**

Considerando los avances en la discusión de la ley de Habeas Data, las opiniones sobre la disponibilidad efectiva de información sobre el funcionamiento público se presentan atomizadas.

Actualmente se puede acceder por Internet a la página web de la Presidencia y a sitios como [comprasestatales.gub.uy](http://comprasestatales.gub.uy) en las cuales aparece información sobre presupuesto, medidas económicas, licitaciones y préstamos.

Se observa un criterio restringido en cuanto a la información de tarifas de servicios básicos - A modo de ejemplo - Un encuestado en torno a este tema planteo " teóricamente está disponible en los hechos es gris".

Sobre las actividades públicas de las autoridades y altos directivos públicos

En esta área los encuestados se inclinaron a calificarla como satisfactoria dado que en los últimos años se han registrado avances significativos con la Junta Anticorrupción. Los ingresos de los funcionarios públicos están publicados en la página web. Con respecto al Patrimonio de los funcionarios públicos el mismo es secreto, por medio de una declaración jurada en sobre cerrado. En relación a la votación de los órganos legislativos se destaca la satisfacción de los encuestados, dado que en la misma se levanta la mano.

## **Sobre resultados de la acción pública**

Los encuestados se manifiestan mayoritariamente de acuerdo en calificar como satisfactoria la disponibilidad, sobre los resultados de la acción pública.

El estado se encuentra en pleno proceso de tratar el tema de acceso a la información por parte de los ciudadanos.

Muchas páginas web se están desarrollando en ese sentido. Se señalan por parte de los encuestados con respecto a denuncias de violación de Derechos Humanos, un "ante y después de la Comisión para la paz"

Las tareas de la Comisión se centralizan en Montevideo y Buenos Aires, donde el grupo estrechó su vínculo con la organización Abuelas de Plaza de Mayo y con el equipo de Antropología Forense. También se solicitó la desclasificación de documentos al gobierno de EUA.

Los logros de la Comisión no fueron pocos, en el informe se aseguraba "por primera vez y con voz oficial" que 26 personas denunciadas como desaparecidas, durante la dictadura murieron entre 1971 y 1982 en diferentes centros clandestinos de detención.

Se informó que en casi todos los casos la muerte se produjo a raíz de "apremios físicos y torturas".

La Comisión para la Paz es la fórmula que el presidente de la República, Jorge Batlle, encontró para intentar "sellar la paz" entre los uruguayos y conocer hasta donde se pueda qué sucedió con los desaparecidos durante la dictadura (1973-1985) y particularmente su destino. Por más de 11 años con el tema tenazmente excluido del debate político por considerarlo vedado por la ley de caducidad, el mandatario consideró que había llegado el momento de que cicatrizaran las heridas y el dolor del vacío en la familia.

El 9 de agosto de 2000 comenzó a funcionar la Comisión para la Paz, organismo oficial encargado de aproximarse lo más posible a lo sucedido con los desaparecidos y particularmente a la localización de los cuerpos y a la identificación y ubicación de niños dados en adopción ilegalmente.

Batlle logró el apoyo de la organización Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos y de la izquierda y el doloroso tema de los desaparecidos se institucionalizó y se posicionó de manera diferente en la sociedad.



## **Sobre apoyos a grupos y situaciones de vulnerabilidad**

En concordancia con lo anterior, es calificado como satisfactorio por la mayor parte de los encuestados. Con la Ley sobre violencia doméstica que acaba de ser aprobada el año pasado - se han movilizado los canales de información para esta problemática- Teléfonos de ayuda gratuita en las cuales las ONG'S y el Estado vienen trabajando desde hace más de una década.

Reestructura del servicio de información telefónica gratuita (INFO INJU-08004658) del Centro de Información a la Juventud, duplicando las llamadas recibidas gracias a una nueva central de líneas colectivas (atención de más de 70.000 consultas en 2001)  
Diseño de lineamiento y programas para la atención de la adolescencia y juventud en riesgo, en el marco del Programa "Infancia, Adolescentes y Familia en Riesgo" de Presidencia de la República, a ejecutarse desde 2003. Este programa trabajará en tres líneas fundamentales, la capacitación para el ingreso al empleo o autoempleo, la realización de talleres de formación de todo el país, 1.350 actividades recreativas y de integración y la conformación de una Red Nacional de Información Juvenil a través de 44 centros informatizados en todo el territorio nacional.

## **Sobre contabilidad, auditoría y finanzas de las compañías y ejecutivos privados**

Antes de fin de año la organización Deres tendrá a disposición del empresariado uruguayo en forma gratuita tres herramientas de desarrollo de la responsabilidad social empresaria (RSE). Se trata de un manual de primeros pasos para implementar un proceso de responsabilidad social, la instrumentación de indicadores de autoevaluación y un balance social que se desarrolle simultáneamente a los tradicionales informes empresariales.

El balance social permitirá a la empresas mostrar públicamente el grado de desarrollo de responsabilidad social que han alcanzado. El formato de balance incluye mediciones como las horas que se invierten en trabajo comunitario, la inversión en capacitación de sus trabajadores, el porcentaje de rotación laboral.

En el caso de Uruguay, un fondo de crédito para microempresas proveniente de Italia, que ha comenzado a implementarse en las últimas semanas, también presta particular atención al impacto social, desarrollo sustentable, generación de empleo y respeto al medio ambiente, como condiciones para acceder a los préstamos.

En cuanto a la disposición efectiva de acceso a la contabilidad.

El control de los indicadores sobre desempeño es evaluado como insuficiente por la mayoría de los entrevistados. Si bien algunos avances se han realizado, recién a partir del funcionamiento de organizaciones reguladoras como URSEA, habrá mejores políticas de calificación.

En cuanto al control de los precios y calidad de los productos, se plantea que hay mecanismos, pero la gente no los conoce al igual que el acceso a indicadores de desempeño del sistema financiero que también son evaluados como insuficientes.

Para completar los datos planteados en esta dimensión, se realizó un ejercicio práctico<sup>2</sup> en el cual se solicitó información a los directores de los servicios públicos.

En síntesis, solamente un servicio público de los 14 a los que se solicitó información respondió.

---

<sup>2</sup> Ver anexo metodológico

### **Dimensión 3: Restricciones a la libertad de acceso a la información para asegurar la protección a la infancia y a la adolescencia**

El Instituto Nacional del Menor reclama la competencia exclusiva en manejar el banco de datos de Infancia. La Dirección Nacional de Prevención del Delito está conformando su propio registro en base a un formulario muy exhaustivo que incluye información del núcleo familiar.

Algunos representantes de la sociedad civil han manifestado reticencia en que el manejo de la información del menor incluya situaciones del entorno familiar, señalando resistencia a la disponibilidad estatal de esa información. Aquí se confronta el derecho del menor a su privacidad, la responsabilidad estatal sobre la prevención y la necesidad de insumos para la definición de políticas.

De acuerdo al Código del Niño (1934) en Uruguay existen restricciones, se respeta la ley, no se nombra al menor, si es primario solo se dan las iniciales. Actualmente se está tratando el acceso a Internet y los filtros por el tema pornografía en los medios de comunicación.

### **Dimensión 4: Utilización de nuevas tecnologías que faciliten el acceso a la información pública**

Existe un proceso intenso en el gobierno nacional de publicar toda la información en la web sobre el uso de los recursos del estado. En concordancia con lo antedicho la evaluación de esta dimensión por la mayor parte de los encuestados a nivel del gobierno nacional y el estado central fue entre un 80 y 100%, nivel que descendió a menos del 50% a nivel de las Intendencias, subrayando la división existente en el país entre Montevideo y el Interior.

En el Estado también se detectan acciones y programas en este sentido como ejemplo:

1. Programa de Conectividad -(ANEP/ANTEL) Fondo especial Japón BID

Programa de Conectividad Educativa (2002)

## 2. Modernización del Estado-Gobierno electrónico

### Creación del Grupo Unión Portal

Objetivo: impulsar el desarrollo del Gobierno electrónico, buscando extender el beneficio al ciudadano y a las empresas, a través de la mejora de la eficiencia de la gestión de la Administración Pública.

[unionportal@presidencia.gub.uy](mailto:unionportal@presidencia.gub.uy)

Representación de Uruguay en la Red de ICANN

### Comité Nacional para la sociedad de la información

Objetivo: fomentar y promocionar la participación e inclusive crear las condiciones de acciones que promuevan el desarrollo de la aplicación de las tecnologías de la información que se orientan a integrar a Uruguay a la sociedad de la Información.

En este tema, EEUU lidera la lista de naciones "preparadas" para el gobierno electrónico, Suecia se ubica en segundo lugar. En cuanto a "participación electrónica"- la capacidad de un gobierno de interactuar y dialogar con los ciudadanos a través de la red- Gran Bretaña se colocó en el primer sitio, dejando atrás a EEUU.

Si bien muchos de los mismo países- Nueva Zelanda, Francia, Holanda e Irlanda- también ocupan los primeros 10 puestos en esa categoría, hubo algunas sorpresas. Varios países en desarrollo- como Chile, Estonia, Filipinas, México y Argentina- se ubicaron entre los primeros 10 de la lista de "participación electrónica".

Sin embargo, solo 15 gobiernos del mundo aceptan comentarios sobre temas de política pública en Internet.

Y apenas 33 países permiten realizar trámites gubernamentales, como llenar solicitudes o pagar multas en la red. Uruguay es uno de ellos.

El 13 de noviembre de 2003 se presentó oficialmente el nuevo portal del gobierno [www.uruguay.gub.uy](http://www.uruguay.gub.uy)

A través del nuevo sistema cualquier ciudadano podrá tramitar la partida de nacimiento, sin moverse de su casa. La misma le será enviada por correo, por la suma de \$27. También se podrá iniciar el trámite por Internet e ir a buscarla personalmente, sin costo alguno. El portal busca mejorar la calidad de los servicios públicos y la atención de los usuarios.

Los ciudadanos y las empresas podrán realizar trámites, consultar sobre importes, imprimir facturas, pagar a través de la tarjeta de crédito , enviar planillas de trabajo, consultar sobre declaraciones juradas de la DGI, y cantidad de gestiones que hasta ahora demandaban horas de espera. Para las autoridades este sistema ayudará a descongestionar las dependencias estatales y eso mejorará la atención en el mostrador.

El sitio tendrá otra información igual de útil que tiene que ver con el turismo, la cultura, la sociedad, el país productivo, la educación, programas de capacitación y colocación laboral, todo lo referente a la salud, entre otros.

Se podrá consultar desde cómo hacer para bajar el insumo de electricidad de una casa hasta reservar un hotel, o averiguar los programas sociales relacionados con la mujer y la familia.

Además de satisfacer las necesidades de particulares, el sitio está diseñado para cubrir las áreas de la actividad pública de las empresas tanto nacionales como extranjeros.

En síntesis, en varias dependencias del gobierno uruguayo se observa una tendencia para pasar al e-government. Ejemplos de la misma son el Banco de la República Oriental del Uruguay, Intendencia Municipal de Montevideo, Banco de Previsión Social, la Aduana, etc.

## PROPUESTAS

- Impulsar una legislación que posibilite el acceso pleno a la Información Oficial (Habeas Data)
- Fomentar acciones que promuevan el desarrollo de la aplicación de las tecnologías de la información.

## II. LIBERTAD DE EXPRESIÓN

### COMPROMISO DE LOS GOBIERNOS

El Plan de Acción establece que los gobiernos “apoyarán la labor del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en materia de libertad de expresión a través del Relator Especial sobre Libertad de Expresión de la CIDH, y procederán a la difusión de los trabajos de jurisprudencia comparada, y buscarán, asimismo, asegurar que su legislación nacional sobre libertad de expresión esté conforme a las obligaciones jurídicas internacionales”.

Además, “asegurarán que sus legislaciones nacionales relativas a la libertad de expresión se apliquen de igual manera para todos, respetando la libertad de expresión y el acceso a la información de todos los ciudadanos, y que los Estados aseguren que los periodistas y los líderes de opinión tengan la libertad de investigar y publicar sin miedo a represalias, acoso o acciones vengativas, incluyendo el mal uso de leyes contra la difamación”.

### DIMENSIONES DEFINIDAS

Contemplando esto, dos son las dimensiones definidas para guiar el seguimiento en este tema: 1) las condiciones que permiten la libertad de expresión y 2) la libertad de expresión en la práctica.

### RESULTADOS

#### Dimensión1. Condiciones que permiten la libertad de expresión

##### 1.1 Legislación sobre libertad de expresión

Legislación Nacional y Tratados Internacionales

Ley 16.099 , artículo 1

Establece la libertad de comunicación de pensamientos y libertad de información.

El artículo 7 consagra los derechos individuales de la siguiente manera:

"Los habitantes de la República tienen el derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad, de

los cuales nadie debe ser privado sino conforme a las leyes establecidas por razones de interés general."

El artículo 29, por su parte, dice:

"Es enteramente libre, en toda materia, la comunicación del pensamiento por palabras, escritos privados o publicados en la prensa, sin necesidad de censura previa, pero quedando responsable el autor y, en su caso, el impresor o emisor, con arreglo a la Ley por los abusos que cometieren".

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos- que integra la legislación nacional a través de la ley 13.751- establece que *"nadie será objeto de ataques ilegales a su honra y reputación"- y que " toda persona tiene derecho a la protección de la ley ante estas injerencias y estos ataques"*.

*"El derecho a la libertad de opinión- dice el Pacto- entraña deberes y responsabilidades especiales y, por tanto, puede estar sujeto a restricciones establecidas con la garantía de la ley para asegurar el derecho y la reputación de los demás"*.

No dice otra cosa el famoso Pacto de San José de Costa Rica (como se conoce a la Convención Americana sobre Derechos Humanos), que también forma parte de la legislación uruguaya a través de la ley de amnistía 15.737. Este afirma, una vez más, que toda persona tiene derecho a su honra y al reconocimiento de su dignidad, así como el derecho a la protección legal contra las injerencias a estos derechos.

En el artículo 13 dice que la libertad de pensamiento y de expresión queda sujeta a responsabilidades ulteriores (porque no hay censura Previa), responsabilidades fijadas por la ley para asegurar el respeto al derecho y a la reputación de los demás, así como para asegurar la protección de la seguridad nacional y del orden público.

El Pacto Internacional de Derechos Humanos de la ONU, de 1966, establece a su vez en artículo 19:

*"1) Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2) Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento a su elección"*.



La Convención Americana de 1969 repite este concepto en el numeral 1 de su artículo 13, donde a la libertad de expresión agrega la libertad de pensamiento.

En Uruguay permanece vigente la figura del delito de " desacato". En octubre último los sindicatos de prensa del Mercosur reclamaron al gobierno de Uruguay la derogación de la legislación que permite la aplicación de esa figura penal.

Ley de Prensa- se plantea la necesidad de modificar el capítulo que regula los delitos de comunicación en la Ley de Prensa y el Código Penal, pues varios de sus artículos, redactados hace más de 70 años, exponen a ciudadanos y periodistas a la posibilidad seria de ir a prisión por ejercer sus derechos de libertad de expresión y el ejercicio de su profesión.

Habeas Data (Acceso a la Información) En Uruguay permanece restringido el acceso a la información oficial. En la Cámara de Representantes se otorgó media sanción al proyecto de ley sobre amparo informativo, aguardándose la aprobación del Senado. (Anexo)

Existe una relativa heterogeneidad en algunos consumos culturales (cine, espectáculos). Esta se observa no solamente en cuanto al consumo por sexo, edad, niveles de estudio y de ingresos, sino también entre los distintos departamentos del país, al interior de Montevideo, y al comparar Montevideo e interior. Se observa también una mayor preferencia por el consumo de propuestas locales, lo cual debería ser tomado en cuenta en el momento de diseñar políticas culturales.

En los últimos años, Uruguay ha experimentado un proceso de creciente diversificación de la oferta televisiva, a partir de la multiplicación de los canales de televisión disponibles.

El mapa actual de TV en el país, incluye 4 canales de televisión abierta en Montevideo, con alcance nacional a través de Rutsa (Red Uruguaya de Televisión S.A.)

La red incluye 20 canales de aire y 29 canales de cable en los departamentos del interior. En su mayoría estos canales únicamente repiten la programación de los canales privados de televisión abierta de Montevideo, en el caso de los canales privados, y el Sistema Nacional de Televisión, para el canal estatal. A ello se suman más de 100 operadores de Tv Cable en todo el país. (Incluye MMDS y UHF)

Recientemente, se incorporaron nuevas modalidades de acceso televisivo tales como el sistema de televisión satelital (Direct-Tv) y la emisión por internet de canales de televisión nacionales. La televisión estatal esta representada por el canal 5, canal emitido por televisión abierta y de vasto alcance a nivel nacional. Además desde 1996 se amplió el ámbito de acción de la televisión pública uruguaya, con un nuevo canal: TV Ciudad- canal 24, gestionado por la I.M.M., que se emite a través de las empresas operadoras de Televisión Cable en la ciudad.

En Montevideo existen aproximadamente 50 radios y 250 en el interior del país.

En Uruguay se editan 4 periódicos de circulación nacional y entre 2 y 3 periódicos locales en cada uno de los 19 departamentos

Si bien existen grupos de empresas, que poseen canales, diarios, FM, siguiendo la tendencia mundial a la formación de grupos de medios, esto no implica la existencia de concentración del mercado.

**Límites en la propiedad.** Ciudadanos naturales o legales en ejercicio de la ciudadanía, que estén domiciliados real y permanentemente en la República y preferentemente en la localidad en que se presente el servicio.

**Órganos de presión.** ANDEBU (Asociación Nacional de Broadcasters Uruguayos), asociación de radiodifusores. Cámara Uruguaya de Televisión para Abonados (operadores de cable, MMDS y UHF no asociados a Equital)

**Principales empresas (principales socios extranjeros).** Equital S.A.  
TVC/ Grupo del Norte (Multicanal)

**Programación.** Tres pautas que deben ser seguidas: a) cumplimiento cabal de las normas referentes a la moral, decoro y las buenas costumbres, b) promoción y aplicación de los recursos humanos nacionales y c) preservar la calidad de la programación y emisión. Los emisores deben: mantener toda la programación grabada por 10 días útiles e integrar la " cadena de transmisión simultánea" cuando el Poder Ejecutivo lo solicite. La DNC puede utilizar hasta 30 minutos diarios no acumulables de programación.

### **Confianza en los medios de comunicación**

De acuerdo a un relevamiento de Equipos Mori para el Latinobarómetro (2003)

En esta encuesta los uruguayos demostraron creer poco en los medios de comunicación. La media continental de confianza en la televisión fue del 51% y en Uruguay del 37%. Teniendo en cuenta las respuestas en los 17 países, un 8% de los latinoamericanos consultados tienen confianza en los diarios pero en Uruguay sólo el 4%. Los uruguayos se encuentran en el fondo de la tabla continental en cuanto a la confianza en la TV y en los diarios, pero están al tope a la hora de confiar en la radio como medio de comunicación: un 27% dijo confiar en ella cuando la media regional fue del 16%.

### **1.3 Posibilidades objetivas de la población de expresarse libremente**

Desde 1995 el Sistema educativo se encuentra inmerso en una importante reforma. Gracias a ello se ha llegado prácticamente a la universalización de la educación inicial entre los niños de cuatro y cinco años. En Primaria, el acento fue puesto en la atención a la población más carenciada, con la creación de la escuela de tiempo completo, buscando brindar una atención especial tendiente a reducir las tasas de repetición y rezago.

En cuanto a Secundaria, aún en pleno proceso, se apunta hacia la reforma del sistema para la retención del alumnado.

En la actualidad, la cobertura en educación primaria es universal, mientras la tasa de cobertura de la Educación Secundaria en su ciclo básico, si bien no es universal es en extremo amplia (aproximadamente 50%)

Los niveles de educación medidos a través de los años de educación promedio cursados, muestran un progresivo aumento para el período 1984-1996 con promedios nacionales de 5.72 y 7.84 años respectivamente.

Analizada esta variable en su dimensión territorial se puede notar la misma tendencia aunque los valores departamentales difieren. Los valores mayores se hallan en Montevideo (9 años) y Salto (7.4 años) y en el otro extremo Lavalleja (6.3 años), Rocha y San José (6.4 años).

El 90% de la Población culmina los seis años de educación primaria, por lo que está por encima del promedio de la región según CEPAL.

El porcentaje de analfabetos en el país ha caído en forma persistente desde 1975, del 5.70% al 3.10% en 1996.

El análisis en la dimensión espacial de la variable muestra grandes diferencias entre las unidades territoriales aunque se puede decir que dentro de los departamentos éstos han seguido la tendencia general.

En 1996 los departamentos con mayores tasas de analfabetismo son Rivera y Cerro Largo con 6.79% y 6.17% en el otro extremo Montevideo y Maldonado con 1.7% y 2.5% respectivamente.

Nuevas Tecnologías:

Las encuestas de hogares indican que más del 70% de los hogares en Montevideo tienen video, que el 20% de los estudiantes de bachillerato tienen computadoras. Uruguay tiene en estos momentos casi el 25% de los estudiantes de primer año de educación media, secundaria o técnica que tienen cinco horas a la semana clases de computación, para treinta alumnos una unidad básica de 16 computadoras, es decir que están trabajando dos personas sobre cada computadora en una red con pantalla, tienen computación durante dos años en primero y en segundo.

En 1995 había alrededor de 80 mil usuarios de internet, que representan alrededor del 3% de la población. En 2001, pasaron a ser 400 mil, 13% de la población. En el 2000 la tasa de crecimiento anual de usuarios de Internet era el 40%. Es una tasa baja, en relación a los índices del resto del mundo, donde el crecimiento es 100%.

Pero cuando se valúa el tiempo de uso de Internet, se nota que la tasa de crecimiento es del 105% anual, lo que es perfectamente comparable con el resto del mundo. En este sentido el Plan Mercurio de Antel (empresa de Telecomunicaciones), aparece como una estrategia de universalización de Internet, que pretende sincronizar todos los elementos que tienen que ver con la sociedad de la Información. Según datos de la Presidencia (2003) se estima que en el 43% de los hogares por los menos una persona utiliza Internet.

El 82% de la población sabe lo que es Internet. Por su parte el mayor nivel de desconocimiento se focaliza entre los mayores de 60 años (el 38% no lo conoce), las personas con menores niveles de estudio (41% no la conoce) y entre las personas de hogares con ingresos bajos (27% no sabe lo que es). La cuarta parte (25%) tiene acceso a Internet. Por su parte el 27% usa internet al menos una vez al mes. El uso de internet es más frecuente entre los menores de 30 años, los que cuentan con niveles de estudios altos y aquellos provenientes de hogares con ingresos altos.

De acuerdo a los datos brindados por Antel, en Uruguay existen 500 centros educativos con acceso gratuito a internet, que responden al Programa de Conectividad Educativa (2001). Convenio ANEP/ANTEL.

En Uruguay el 20% de hogares poseen PC. De acuerdo a datos del 2002, la densidad de internet es del 16%.

La teledensidad fija (cantidad de teléfonos fijos por cápita) 28 de cada 100 habitantes.

La penetración telefónica es de 80 cada 100 habitantes. En cuanto a la teledensidad nacional fija, considerando Antel y Movicom, 43% cada 100 y la teledensidad Movil Antel y Movicom, 15,2% cada 100 habitantes.

En el trabajo sobre consumo cultural de Achugar (2002) se plantea que Uruguay posee una alta heterogeneidad, de su trabajo se infiere que dentro de los límites territoriales existen consumos culturales de clase media, asimilables a países europeos, pero también infraconsumos, hay zonas del país donde, no se lee, no se compran diarios, y donde casi no se conoce internet ni el cine.

Casi todas las personas cuentan en su lugar con algún tipo de receptor de música, ya sea radio o radiocassette (91%). Casi todos los uruguayos escuchan la radio. La mayoría lo hace todos o casi todos los días. Los programas que se escucha son musicales y noticias.

La televisión se ha convertido en Uruguay en un electrodoméstico universal, ya que el 98% cuenta en sus hogares con un televisor. 54% dispone de Acceso a los sistemas de televisión para abonados. El 97% de los uruguayos mira televisión como actividad cultural y de utilización del tiempo de ocio. La mayoría mira entre 1 y 5 hs. diarias (85%). Siendo el consumo levemente superior en la capital al país que en el interior.

## **Dimensión 2: La libertad de expresión en la práctica**

### **2.1. Decisiones Judiciales en materia de libertad de expresión**

De acuerdo a los datos proporcionados por la APU en el 2002 se verificó un incremento de las acciones judiciales de diversa índole contra periodistas. Hubo denuncias por presunta violación del secreto bancario por desacato y por vilipendio a los Poderes del Estado y un gran número de acciones de Derechos de Respuesta.

### **2.2. Libertad de expresión de los periodistas y los medios**

En las actuaciones de oficio y a petición de parte se constataron graves hechos que incluyen asesinato, atentado, agresiones físicas, amenazas, coacciones y censuras. (ver anexo)

El incremento de la pérdida ininterrumpida de puestos de trabajo, mantiene la situación de inestabilidad laboral con incidencia directa en la disminución de pluralidad informativa e independencia periodística. El mercado laboral sigue estrechándose con consecuencias negativas para el Derecho a la Información y, con el cierre de medios o reducción en sus posibilidades, para la Libertad de Expresión.

En Señal Uno, 60 trabajadores son rehenes de desaciertos y maniobras empresariales que han llevado a la desaparición de las emisiones.

El cierre del proyecto periodístico de Nuevo tiempo, ocurrido el 31 de diciembre, tiene directamente que ver con lo anterior. La concesión de esa onda radioeléctrica- perteneciente a la sociedad uruguaya- realizada con carácter precario y revocable en 1927, hoy se ha transformado en propiedad privada de empresarios, herederos de los originales adjudicatarios, quienes deciden por sí y ante sí sobre la onda, sin participación del Estado ni control de la sociedad.

Con respecto a la Publicidad Oficial

Más allá de reconocer alguna mejora en este aspecto, la publicidad oficial se sigue otorgando sin apelar a criterios técnicos lo que permite su manipulación y supone ausencia de garantías para las empresas periodísticas y un correlato perjudicial para la labor de quienes se desempeñan en la profesión. Permanece sin resolución en sede judicial penal una denuncia realizada por este tema en 1999.

No hay aún pronunciamiento sobre la denuncia penal presentada en agosto de 2000 por la APU y periodistas del semanario Búsqueda sobre presuntas intervenciones telefónicas en la redacción del semanario.

### **2.3. Libertad de expresión en la ciudadanía**

La posibilidad de expresarse por parte de la ciudadanía es respetada.

Artículos 13 y 15

Qué dice: El 13 consagra la libertad de expresión. El 15, la libertad de asociación y de celebrar reuniones pacíficas.

Estos artículos no se respetan en algunas instituciones educativas, con normas que impiden a los estudiantes ejercer esta libertad, como el Acta 14 del Codicen, la circular 62, etc.

Tal vez haya incidido mucho la capacidad de los partidos políticos y de los sindicatos para englobar las demandas sociales, canalizándolas como reivindicaciones partidarias o sectoriales. Hasta ahora, los movimientos independientes que han aparecido han apuntado a lograr una reivindicación concreta (y se desmovilizan cuando lo consiguen o cuando se cierra el camino para conseguirla; por ejemplo en las Comisiones pro referéndum); y cuando formulan reivindicaciones más genéricas se desorganizan en poco tiempo. Los partidos tienen más continuidad y estructuran las demandas de una manera más permanente; pero como contrapartida, las continúan dentro de los límites de lo que el partido cree "posible".

## 2.4. Apoyo a la expresión artística

Históricamente, Uruguay se caracterizó por asumir que la función cultural era consustancial a la labor del Estado, por lo que el subsidio- en forma directa a través de Ministerios o reparticiones oficiales- ha sido una práctica tradicional. Desde épocas tempranas, el Estado asumió que la política cultural necesitaba una " acción directa" del mismo, para promover, tanto la generación como el acceso de bienes culturales por parte de sus ciudadanos.

Actualmente una de las mayores demandas de las organizaciones culturales en el país era que desde el Estado no existían políticas públicas culturales claras. El problema, al parecer, radica en la capacidad de diálogo de los órganos decisores del Estado con estos grupos; y como lograr la participación de estos en la elaboración y evaluación de las políticas culturales.

Nuestro país abunda en ejemplos normativos y además vigentes, dentro de su marco jurídico, que nunca se pusieron en práctica, que quedaron en el " diseño". Ejemplos recientes de ello, en lo que a esta materia se refiere, son los artículos 239 y 240 de la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del ejercicio 1992 en donde se faculta al Poder Ejecutivo a establecer exoneraciones a quienes efectuaban donaciones a instituciones culturales, para promover actividades artísticas nacionales; o el Decreto 139 del año 1991, que establece el Fondo Nacional de Cultura, destinado a promover la labor artística e intelectual nacional mediante el otorgamiento por parte del Estado de premios periódicos.

Si seguimos con la implementación del marco jurídico, sabemos que algunas de sus estipulaciones funcionaron y bien (recaudación y distribución del dinero de los espectáculos extranjeros y de obras de dominio público); pero otros no llegaron a implementarse nunca (gestión de las exoneraciones en ANTEL para las radios. Estatuto de Músico Profesional, entre otras)

El proceso de construcción jurídico en nuestro país no es "laxo", sino todo lo contrario, la elaboración y aprobación de las leyes siempre requieren una amplia negociación entre todos los actores políticos y suele dedicársele mucho tiempo por lo menos en lo que concierne a cierto sector, como la " cultura", un sector disgregado y extremadamente atomizado en diversos subsectores de la sociedad. Y si bien es cierto que el Estado uruguayo, al igual que sus pares latinoamericanos se había dedicado a las " bellas artes" y a lo que García llama "tradicionalismo patrimonialista" : podemos afirmar que la " Ley de FONAM" o ley N° 16624 y su Decreto Reglamentario, ha sido el



comienzo de un nuevo criterio a la hora de concretar las políticas culturales, en donde se logró, en forma efectiva la participación no solo de los " expertos" en temas jurídicos, sino la articulación de los diferentes actores: poder ejecutivo, legisladores y sociedad civil.

La realidad cultural uruguaya es muy vasta, existen miles de estructuras asociativas y profesionales que generan variados aportes culturales. A nivel regional, Uruguay forma parte desde marzo de 1995 del "Mercosurcultural", firmando en esa ocasión un Memorándum de entendimiento con los países participantes en el que se definieron conceptos sobre el rol de la cultura, la integración entre los pueblos y las líneas de acción, etc.

El Estado hace frente a sus responsabilidades por intermedio de distintos organismos en diversos niveles de la trama cultural. El Ministerio de Educación y Cultura y las diecinueve Intendencias Municipales tienen la responsabilidad mayor en la tarea de articular la vida cultural del país de acuerdo a los cometidos específicos que les adjudican las leyes.

En 1995, en San Gregorio de Polanco, reunidos el Ministerio de Educación y Cultura y las diecinueve Direcciones de Cultura del país, elaboraron por primera vez un documento común, consensuando políticas culturales y comprometiéndose a llevar adelante planes con objetivos y métodos que optimicen los esfuerzos, sin dejar de alentar y salvaguardar la autonomía y las particularidades que hacen singular a cada departamento y región.

Otro encuentro tuvo lugar en Las Cañas, Río Negro. A partir de estos compromisos colectivos el Ministerio de Educación y Cultura desarrolla acciones y programas a través de su Dirección de Cultura.

La formación ha sido la opción central de la Dirección de Cultura del Ministerio de Educación y Cultura en todos ámbitos de sus competencias, como camino para dinamizar la trama cultural del país entero, a través de la modalidad de programas.

- Se reestructuraron los servicios de la Dirección de Cultura creando departamentos por área cultural. Ellos son: Artes Escénicas, Artes Plásticas, Literatura, Museos y con un estatuto propio, el Audiovisual (INA)
- Se realizó una reformulación docente de los más de cincuenta talleres que el Ministerio de Educación y Cultura lleva adelante en convenio con las Intendencias.

- Programa " Cultura en obra", que representa una temporada artístico-formativa de espectáculos y talleres en el interior.
- Programa Plan Piloto, apoyo financiero a proyectos culturales de interés.
- Se creó un fondo de Apoyo a Eventos Culturales departamentales, que implica la disponibilidad para las Intendencias para utilizar rubros o espectáculos, que fortalecen sus propios eventos.
- Impulso nacional a la formación en gestión cultural con becas para agentes culturales.
- Encuentros Nacionales de Directores y responsables de Museos, Bibliotecas y Casas de Cultura.
- Curso Nacional de Cultura para poder estar conectados al Sistema de Integración Cultural de América Latina y el Caribe (SICLAC).

En Uruguay, el sector público, contribuye al financiamiento de los Museos mediante la política nacional (subsidios), el soporte legislativo (habilitación a generar proyectos, acciones indirectas y asignaciones especiales de fondos).

En 1992, se autorizó por primera vez a un museo dependiente del Ministerio de Educación y Cultura a obtener recursos extrapresupuestales, experiencia que se extendió en 1996 a los demás Museos Nacionales.

Un caso diferente al resto del país es Montevideo, que constituye la mitad de la población, es en ella en donde más se ha profundizado la descentralización cultural.

En coordinación con las Comisiones Barriales de Cultura e Instituciones Gremiales o Sociales, se han implementado políticas, acciones y actividades para democratizar el acceso a la cultura. Se dictan cursos gratuitos en Centros Comunales, Casas de la Cultura, Bibliotecas y Centro Culturales.

La Orquesta Filarmónica de Montevideo, la Banda Municipal y la Comedia Nacional, cumplen sus misiones con una calidad reconocida por la crítica y el público.

Se desarrollan programas de divulgación profesional y científica en diversas áreas dirigidas a toda la población, en especial a escolares y liceales.

Se cuenta con la Bibliored, que es un sistema informático que conecta en red a las bibliotecas de Montevideo.

Se brindan cuatro horas de internet gratuito en los barrios de menos recursos.

Se creó el FONA (Fondo de Ayuda al Audiovisual) para promover la producción audiovisual Nacional, mediante llamados a concursos.

En estos dos últimos años, debido a las dificultades económicas que vive el país, esta descripción de actividades de la cultura vive un proceso de ajustes permanentes en el esfuerzo de tratar de dar cumplimiento a sus obligaciones con menores recursos.

Con respecto a los aspectos de la economía de la cultura, estudios de CIEDUR " La cultura da trabajo" y lo planeado en la comisión sobre aspectos económicos y financieros, en la Asamblea General de la cultura, demuestran que el sector cultura representa a un factor relevante en la economía nacional y que su sistematización es imprescindible.

Lamentablemente, éste no aparece como tal en los registros y contabilidades oficiales.

El Banco Central tiene estadísticas de muchas de las actividades vinculadas al sector cultural, pero no los tienen detectados y agrupados como tales. Según la terminología de los economistas, sería necesario llevar una " cuenta satélite" que no se lleva. Esto evitaría los problemas de descoordinación, duplicación incorrecta, asignaciones y utilización de recursos que caracterizan al sector.

## MARCO LEGAL DE LA FILANTROPIA

En el Uruguay no existe un marco regulatorio que promueva la existencia de actividades filantrópicas por parte de las empresas, como es el caso en muchos otros países.

En nuestro país las leyes sancionadas relativas a organizaciones de ayuda social, y a las donaciones realizadas por el sector privado beneficiando a las mismas son bastantes limitadas.

En nuestra Constitución no existe una norma expresa que haga referencia a las actividades filantrópicas de carácter social.

Sin embargo, el artículo 69 de la misma dice lo siguiente: " Las Instituciones de Enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza están exoneradas de impuestos nacionales y municipales como subvención por su servicio".

Exoneración, de acuerdo al artículo 41 del Código Tributario es " la liberación total o parcial de obligación tributaria, establecida por ley a favor de determinadas personas que se encuentran comprendidas en la definición del hecho generador"

El referido artículo tiene como antecedente la Ley 12.802. art.134 de 1960 referente a las instituciones culturales, aclarando que éstas y las propiedades a nombre de estas, están exoneradas de todo aporte o tributo. Asimismo se exonera de aportes a todos los bienes de las asociaciones benéficas de asistencia gratuita a los pobres, enfermos o inválidos.

Recién en la década pasada se sancionó la primera ley que hace referencia específica a la cooperación empresarial en temas de bien público, pero esta ley está limitada a contribuciones dirigidas hacia el Estado, más concretamente la Educación.

La Ley 16.226, introdujo en su artículo 462 importantes beneficios tributarios, con vigencia al 01/01/1992, para aquellos contribuyentes de Impuesto a la Renta de Industria y Comercio (IRIC) Impuesto a la Renta Agropecuaria (IRA), Impuesto a las Actividades Agropecuarias (IMAGRO) e Impuesto al Patrimonio, que realicen donaciones a " escuelas públicas que atiendan a las poblaciones más carenciadas" con destino a: compra de alimentos, útiles, vestimenta, o equipamiento y además para la construcción y reparación de locales". La Administración Nacional de Educación Pública debía elaborar cada año una lista de las escuelas comprendidas en esta definición.

El 75% de lo donado, que se encuentra expresado en Unidades Reajustables a la cotización de la entrega efectiva de las donaciones, se imputará como pago a cuenta de los tributos mencionados. El 25% restante podrá ser imputado a todos los efectos fiscales como gasto de la empresa.

Poco después, en la Ley 16.736, se incorporan a los beneficios establecidos por el artículo 462 de la Ley N° 16.226 las empresas contribuyentes del Impuesto a las Rentas de Industria y Comercio, Impuesto las Actividades Agropecuarias, Impuesto a las Rentas Agropecuarias e Impuesto al Patrimonio, por las donaciones que realicen a la Universidad de la República.

El Contribuyente entregará su donación a la Universidad de la República debiendo ésta expedirle certificados canjeables por Certificados de Créditos de la Dirección Nacional Impositiva.

Existió una propuesta formal para extender los beneficios a aquellas empresas que hicieran donaciones a UTU o a Secundaria, pero la misma nunca fue reglamentada.

Ya se han realizado algunas acciones importantes amparadas en la Ley 16.226. Por ejemplo, uno de los casos más conocidos ha sido el programa "Un Niño, Un Libro", que surgió en el marco de las actividades del Centro de Innovación y Desarrollo destinadas a elaborar nuevos planteos de políticas sociales. En este caso se ideó una experiencia de aplicación práctica con el fin de paliar un grave problema de nuestro sistema educativo, la carencia de libros en las casas de los escolares y en las propias escuelas.

Con esto en mente se concibió la elaboración de un libro elemental para cada uno de los seis años de Educación Primaria, los cuales se distribuyeron gratuitamente al comienzo de los cursos a cada alumno de las escuelas públicas uruguayas. A partir del mecanismo previsto por la ley 16.226, se potenció el aporte de un grupo de empresas nacionales: Punta Carretas Shopping, Coca-Cola, Canal 12, El País, Credisol y Chic Parisien. Esta iniciativa contó adicionalmente con el apoyo de la Cooperación Técnica BID/OPP y el respaldo administrativo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Es destacable la exoneración consagrada en el artículo 462 de la Ley 16.226, referente a las escuelas carenciadas, reconocidas como un paso adelante, hacia el desarrollo de una política de estímulo por parte del Estado con el objetivo de facilitar el aporte empresarial, y que podría significar un importante precedente para poder extender los beneficios fiscales para donaciones dirigidas hacia el Tercer Sector.

También un paso adelante en cuanto a las normativas que regulen las actividades de filantropía en el Uruguay fue la sanción, en 1999, de la Ley de Fundaciones. La Ley 17.163 que regula el funcionamiento de las fundaciones en el Uruguay fue sancionada después de varias idas y venidas en el parlamento. En el texto de dicha ley son definidas las fundaciones como " personas jurídicas reconocidas como tales por la autoridad competente que se constituyen mediante el aporte de bienes, derechos o recursos realizados por una o más personas físicas o jurídicas y que persiguen un objeto de interés general, sin propósito de lucro".

El contralor de las fundaciones lo realiza el Ministerio de Cultura, que verifica el cumplimiento de la ley, reglamentos y estatutos.

Cabe notar que los entes autónomos no tienen ningún tipo de exoneración tributaria por la realización de actividades filantrópicas. Tampoco están habilitados para crear fundaciones. La Ley 17.071 regula las donaciones de entes autónomos. Estos pueden destinar un 0.1 por ciento de sus ingresos brutos por año anterior a este tipo de actividades.

Antes de proseguir vale mencionar que uno de los principales resultados obtenidos a partir de la consulta a fuentes primarias y secundarias es que la filantropía, a mayor o menor escala, es practicada por gran parte del sector empresarial en Uruguay.

En la investigación sobre Filantropía Empresarial realizada por el ICD en 1998, para la cual se entrevistaron a 49 de las empresas que formaban parte del listado de la Bolsa de Comercio del Uruguay, surge que a pesar del bajo nivel de institucionalización que muestran tener este tipo de actividades (filantrópicas), el 54.3% de las empresas incluyen dentro de sus presupuestos anuales las contribuciones que realizan para promoción social. Este es un dato importante, ya que a pesar de que la filantropía empresarial es un fenómeno nuevo, estas cifras demuestran la existencia de una disposición hacia el apoyo comunitario o social.

Se concluyó en el mencionado estudio del ICD que las áreas preferidas por las empresas para realizar contribuciones son: en primer lugar la educativa (56.4%), en segundo lugar la salud (32.7%). Luego figuran infancia (21.8%), juventud (16.4%), tercera edad (14.5%), medio ambiente y discapacitados (10.9%).

## PROPUESTAS

- Impulsar una legislación que posibilite la publicación y el acceso oportuno a la Información (Habeas Data)

### **III. GOBIERNO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN**

#### **COMPROMISO DE LOS GOBIERNOS<sup>3</sup>**

El Plan de Acción establece que “Reconociendo que la participación ciudadana y la representación política adecuada son las bases de la democracia y que los gobiernos locales son los que tienen mayor presencia en la vida cotidiana de la ciudadanía” los gobiernos:

“Promoverán mecanismos para facilitar la participación ciudadana en la vida política, especialmente en los gobiernos locales o municipales” .

“Impulsarán el desarrollo, la autonomía y fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, a fin de promover condiciones favorables para el desarrollo económico y social sostenible de sus comunidades” .

“Fortalecerán la capacidad institucional de los gobiernos locales para permitir la plena y equitativa participación ciudadana en las políticas públicas sin discriminación alguna y para facilitar el acceso a los servicios esenciales para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, y fortalecerán la descentralización y el desarrollo integral de estos servicios, en parte, mediante un financiamiento adecuado y oportuno y de iniciativas que permitan a los gobiernos locales generar y administrar sus propios recursos” .

“Promoverán el intercambio de información, prácticas óptimas y técnicas administrativas entre funcionarios de gobiernos locales y asociaciones de municipios, asociaciones comunitarias y la ciudadanía, en parte, facilitando el acceso de los municipios a las tecnologías de información y comunicación, al igual que fomentando la cooperación y coordinación entre las organizaciones nacionales, subregionales y regionales de alcaldes y gobiernos locales” .

“Impulsarán la cooperación internacional para la capacitación de los dirigentes y mandos medios de los gobiernos locales” .

#### **DIMENSIONES DEFINIDAS**

Contemplando lo anterior, tres son las dimensiones definidas para guiar el seguimiento en este tema. 1) Marco jurídico que regula a los Gobiernos Locales, 2) apoyo al proceso de descentralización y 3) participación ciudadana en los Gobiernos Locales.

---

<sup>3</sup> El Plan de Acción de Québec se encuentra en [www.oea.org](http://www.oea.org)



## RESULTADOS OBTENIDOS

El Estado Uruguayo está organizado, desde el punto de vista político-territorial, como Estado unitario dividido en diecinueve departamentos, equivalentes a las provincias en un sistema federal. Los gobiernos departamentales están formados por un ejecutivo uninominal (intendente) y un legislativo (Junta Departamental), ambos de elección directa que se celebra en forma simultánea a las elecciones nacionales.

En Uruguay existe el nivel nacional (Estado central), el nivel equivalente al provincial o estadual (departamentos), pero no el propiamente local o municipal, como pueden ser las alcaldías, prefeituras o municipios en otros ordenamientos político- territoriales.

### Dimensión 1: Marco Jurídico que regula a las Municipalidades

#### Gobiernos Locales ordenados según cantidad de Población

Montevideo	1344.4	40.2%
Canelones	443.1	
Maldonado	127.5	
Colonia	120.2	
Salto	117.6	
Paysandú	111.5	
Rivera	98.5	
San José	96.7	
Tacuarembó	84.9	21%
Cerro Largo	82.5	
Soriano	81.6	
Artigas	75.1	
Rocha	80.6	
Florida	66.5	
Lavalleja	61.1	
Durazno	55.7	
Río Negro	51.7	
Treinta y Tres	49.5	
Flores	25.0	

$$3341500 \times 0.2 = 668.300 \text{ (20\%)} \\ \text{Población Total}$$

En la segunda mitad del siglo XX comienza la constatación de la crisis del modelo de Estado de Bienestar. Luego de la dictadura militar, el Estado uruguayo, de tradición paternalista, desbordado en el cumplimiento de sus funciones debió embarcarse en un proceso de reestructura que implicó la focalización en aquellos sectores con necesidades más urgentes, y la tendencia a complementar su acción con la de otros sectores.

Paralelamente, el Tercer Sector crece, se desarrolla, y se especializa en la atención a los diferentes sectores vulnerables de la población, pero necesita buscar nuevas y mejores opciones de financiación. Los organismos internacionales, iniciales proveedores de apoyo económico, décadas atrás desviaron sus fondos hacia países en situaciones críticas.

El Estado uruguayo a pesar de mantener aún prácticamente intocadas sus clásicas estructuras y funciones, insertas en el paradigma de la oferta y que implican su alto nivel de gastos en políticas públicas<sup>4</sup>, es un Estado que reconoce la necesidad de efectuar importantes cambios, y ya ha comenzado un proceso de reforma, lento y gradual, pero que apunta a cambiar la estructura estatal y a adecuarse al paradigma emergente de la demanda.

Esto implica que su actuación parece abrirse poco a poco a otros sectores. El Estado ya ha comenzado a trabajar más en conjunto con organizaciones sin fines de lucro para elevar el nivel de vida de su gente. Desde los derechos humanos al medio ambiente, pasando por el desarrollo de las mujeres o el área rural.

La reforma del Estado uruguayo ha sido ampliamente discutida desde el recomienzo de la democracia a partir de 1985. Se ha hablado de sus logros, de sus fallas, de su lentitud, de sus costos y sus perspectivas de futuro.

---

<sup>4</sup> En el diario El País, el 8 de octubre de 2001, se publicó un resumen de un informe de la CEPAL, realizado en 1999 donde surge que en Uruguay el gasto social tiene una alta participación en el PIB (23%) siendo un 70% de este gasto, destinado a la Seguridad Social. Asimismo se expresa que el gasto social ha crecido en la última década y que el Estado uruguayo destina a cada habitante un monto superior al promedio Latinoamericano ( Desarrollo Humano en el Uruguay, PNUD)

Formalmente la reforma ha sido impulsada a través del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), que forma parte del Poder Ejecutivo y su programa comenzó a desarrollarse en 1995, comprendiendo transformaciones en el ámbito de la seguridad social, la educación, el sistema político, la seguridad ciudadana, las empresas públicas y la Administración Pública.

La modernización o reforma del Estado busca adecuarse a las restricciones presupuestales (la disminución del tamaño y del campo de acción del Estado depende de la disponibilidad del gasto), buscar el aumento de la eficiencia del aparato público (mejor uso de los recursos públicos, mayor satisfacción de la gente) y adaptarse a los cambios de la economía y la sociedad (desregulación y flexibilización para permitir la competencia).

Dentro de este marco general, el CEPRE se ha propuesto aumentar la eficiencia del Estado mejorando la prestación de sus servicios esenciales, y dejando algunas funciones en manos de terceros. Al mismo tiempo, se entiende que el Estado debe funcionar bajo una modalidad más gerencial, orientada a los resultados, y a la satisfacción de las demandas y necesidades de la población. Este direccionamiento hacia la eficiencia implica la descentralización y delegación de ciertas funciones, junto a la reducción de un porcentaje del personal estatal y una mayor profesionalización del mismo.

Dos de las principales transformaciones que ha hecho el Estado son la reforma de la seguridad social, que ha pasado a tener un carácter mixto (una parte compone el régimen público tradicional y otra un régimen nuevo privado orientado hacia la demanda), y la creación del Plan Caif.

A partir de la Reforma Constitucional de diciembre de 1996, estamos asistiendo a un incremento del poder político de los gobiernos departamentales.

Los gobiernos locales pueden- especialmente hoy que la Constitución así lo reconoce- conjugar esfuerzos y asociarse entre sí. Ello permitiría el diseño y la implementación de políticas a nivel regional, que asuman la existencia de identidades territoriales más allá de los límites políticos. Las nuevas formas de asociación y de gestión de servicios comunes, así como la posible sociedad con otro ente del Estado y aún con sectores privados, conformando empresas mixtas, es un desafío para el cual habrán de prepararse las Intendencias porque seguramente lo habrán de transitar en un futuro próximo.

El caso de los gobiernos departamentales uruguayos constituyen un excelente ejemplo de dicha potencialidad pudiendo articular lo departamental con lo local, y aún con lo nacional, dados los ámbitos privilegiados de articulación a la que hoy se encuentran convocados (Comisión Sectorial, Congreso de Intendentes, Convenios de Asociación).

En efecto, las relaciones formales con otros órganos del Estado, los convierte en proveedores de información y articulación política con capacidad de insertar lo local en los planes globales.

Las funciones que cumplen los gobiernos departamentales son muy diversas. Entre los servicios públicos que prestan, cabe mencionar: constitución y mantenimiento en la infraestructura urbana, caminería rural y red de saneamiento.

En nuestro país el grado de autonomía de los gobiernos departamentales se explica en buena medida por el tipo de articulación que se da entre las fuerzas políticas de los departamentos y las dirigencias políticas nacionales.

En otras palabras, los municipios han ido ganando autonomía porque los votos de los departamentos del interior del país tienen un peso importante a la hora de las elecciones.

## **RECURSOS FINANCIEROS**

Se establece preceptivamente la asignación de una partida de Presupuesto Nacional para los Gobiernos Departamentales (art.214, inc.C). Dicha partida, que será propuesta por la Comisión Sectorial y el Ejecutivo, será fijada por el Parlamento y podrá ser destinada a lo que disponga cada Intendencia, no estando condicionada como en el régimen anterior, a la ejecución de obra pública.

Los gobiernos Departamentales deberán rendir cuentas al Poder Legislativo de los recursos recibidos, con indicación precisa de montos y destinos (art.214, lit.c). La ley puede crear el fondo referido en el literal a), 2.1.2, con una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo, destinándolo al desarrollo del interior del país y a las políticas de descentralización.

Pese a los reclamos formulados en esta materia, el nuevo texto constitucional no dispone ninguna ampliación significativa de las fuentes de recursos de los Gobiernos Departamentales, las que sólo podrán ser revisadas por Ley aprobada por mayoría absoluta de cada Cámara (antes se exigía mayoría de 2/3 de votos en la Reforma de 1996).

De acuerdo a lo expresado, la innovación planteada refiere a la posibilidad de que los Gobiernos Departamentales participen en la fijación del monto de los recursos presupuestales que les serán asignados y que los mismos no estén condicionados a ningún destino específico, aún cuando se deba rendir cuentas de su uso al Poder Legislativo.

Además las prestaciones de aquellos servicios que componen esencialmente la materia municipal-tales como vialidad, limpieza, iluminación, higiene, tránsito, etc.- las intendencias comienzan a afrontar el desafío de atender urgencias sociales que desbordan por su entidad las puntuales y acotadas intervenciones que en el campo de lo social desarrollaban con anterioridad.

Los problemas de vivienda, salud, educación, empleo, alimentación, etc. empiezan a constituir materia cotidiana de atención municipal.

A pesar de que nuestro ordenamiento institucional responsabiliza directamente al gobierno central del desarrollo de estas áreas, las intendencias no pueden eludir la atención de una multiplicidad de demandas insatisfechas que plantean diversos grupos de la población. Incluso se da el caso de algunas instituciones públicas de dependencia central (como las escuelas primarias) que sin el apoyo municipal muchas veces no pueden cubrir problemas urgentes, generalmente vinculados con su infraestructura, por las dificultades o demoras en las respuestas de la capital.

De acuerdo a datos proporcionados por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2003)

ORIGEN DE LOS INGRESOS (1)	Porcentaje del ingreso total		
	2000	2001	2002
Transferencias del gobierno central	22.6%	28.8%	30.1%
Recaudación de impuestos o patentes (2)	48.9%	45.4%	42.3%
Pago de servicios por usuarios (3)	21.9%	19.4%	18.9%
Préstamos	-	-	-
Ayuda Internacional	-	-	-
Otros especifique (4)	6.6%	6.3%	8.7%

- (1) No está incluida la Intendencia Municipal de Montevideo (ver anexo , donde se detallan todas las Intendencias)
- (2) Se incluyen los impuestos nacionales de recaudación departamental y los impuestos de origen departamental dentro de los cuales el de mayor incidencia es la Patente de Rodados.
- (3) Se incluyen las tasas, los precios y el resultado de la actividad comercial e industrial de la Intendencia.
- (4) Se incluyen recursos extraordinarios y multas y recargos.

El número de Intendencias que ha presentado su presupuesto dentro del plazo legal es 19. Dado que existen plazos constitucionales a cumplir. En Uruguay no existe un sistema de redistribución que compense la desigualdad de ingreso entre los municipios.

Con respecto al reclutamiento del personal de las Intendencias, los informantes calificados plantearon que si bien existe una normativa en algunas intendencias, en algunas hay concursos de opción y méritos, en otras el reclutamiento depende de la voluntad del intendente como parte de la autonomía municipal. Se observan múltiples experiencias en esta área: sorteos, becarios, pasantías ,etc.

Considerando la formación del personal municipal se están llevando a cabo iniciativas al respecto. La Intendencia de Montevideo está realizando un censo que estará completo en el 2004, donde se podrá acceder a estos datos, en las intendencias del interior esto aún no está siendo evaluado formalmente.

La capacitación si es materia de preocupación por parte de las intendencias y se observan esfuerzos en todas ellas por llevar adelante diferentes cursos. Como ejemplo se adjunta en los anexos : Cuadro de Actividades 2003 de la Intendencia de Montevideo.

Actualmente existen 238.025 cargos públicos, 24.500 menos que en 1985 y son ocupados por 221.363 funcionarios del Estado, lo que equivale al 18% de la población económica activa.

En su último informe sobre el funcionamiento público, la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) señaló que solo el 4,4% de los empleados tienen menos de 30 años, 21,6% tiene más de 60 años.

En cuanto al sexo, el 46% del total de funcionarios son mujeres.

## CONGRESO NACIONAL DE INTENDENTES

El Congreso Nacional de Intendentes adquiere reconocimiento constitucional por el art.262, el que se integrará con los titulares en este cargo de los 19 departamentos o quienes lo estuvieran ejerciendo.

Tiene dos facultades expresamente cometidas, coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales y celebrar convenios: podrá, además comunicarse directamente con los Poderes de Gobierno. Deberá designar 5 delegados a la Comisión Sectorial de Descentralización que funciona en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

El rango constitucional del Congreso implica- más allá de las limitadas facultades que por el momento dispone, la existencia de un ámbito municipal autónomo, con vocación de articular políticas departamentales y operar como interlocutor de los Gobiernos Departamentales ante los Poderes de Gobierno.

### Convenios de Asociación

Según el mismo art.262, los Gobiernos Departamentales podrán acordar entre sí, con el Poder Ejecutivo, así como con los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, la organización y/o prestación de servicios o actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental.

También el Congreso de Intendentes puede celebrar este tipo de convenios (art.262)

En la misma perspectiva señalada anteriormente, se plantea, no sólo la eventualidad de coordinar políticas a nivel interdepartamental, sino además de cogestionar servicios o actividades propias o de interés común. Esta cogestión además puede estar abierta a la participación del Poder Ejecutivo y de los Entes Autónomos o Servicios Descentralizados.

La innovación constitucional de la Reforma de 1996 implica otorgar a la función municipal una dimensión que trasciende los límites administrativos de los departamentos, permitiendo la conjugación de esfuerzos desde distintos ámbitos del sector público y abriendo las puertas a un desarrollo realmente regional, micro regional o interdepartamental, según los casos.

Esta nueva dimensión en que se inscribe la gestión municipal, resulta sustancialmente justificada por los nuevos roles que se le reconoce, en tanto una acción que compromete las políticas de desarrollo no puede quedar circunscripta como antes estaban los servicios municipales tradicionales a los límites territoriales de un departamento.

En este sentido, el Congreso de Intendentes ha aprobado una interesante iniciativa que contempla la posibilidad de crear empresas públicas regionales, consorcios o personas públicas no estatales, con participación también del sector privado para gestionar dichos acuerdos.

#### Coordinación de políticas de descentralización Comisión Sectorial

El art. 230 crea en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), una Comisión Sectorial, integrada por cinco delegados del Congreso Nacional de Intendentes y los Ministerios competentes (actualmente cuatro, más la Organización de Planeamiento y Presupuesto que la preside). La ley puede modificar esta integración.

La Comisión tiene dos cometidos:

a) Ejecutar las "políticas" de descentralización dispuestas por el Poder Ejecutivo (lo que puede coincidir con la autonomía departamental), y proponer al Ejecutivo "planes" de descentralización. Dichos planes y programas se podrán financiar (ley mediante) con un fondo presupuestal integrado con una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo, el que también estará destinado al desarrollo del interior del país (art.299, nral 2).

b) Asesorar, de acuerdo al literal c) del art. 214, acerca del porcentaje que, sobre el monto total de recursos presupuestales, corresponderá a los Gobiernos Departamentales. Opinión ésta que deberá elevarse necesariamente al Legislativo, aún cuando no se compartida por el Ejecutivo.



El establecimiento de este ámbito, así como el reconocimiento institucional del Congreso de Intendentes, terminación la histórica segmentación de los Gobiernos Departamentales y su relación subordinada y radial con el Poder Ejecutivo.

Se trata de un ámbito de coordinación (no podría tener otras atribuciones sin violentar la autonomía departamental), pero que reconoce en su base la necesidad de una interlocución orgánica sistemática y del más alto nivel, nacional-departamental, concibiendo a su vez a esta parte como un todo.

Las políticas de descentralización y los recursos presupuestales que corresponden a los Gobiernos Departamentales constituyen los objetivos primarios que esta Comisión Sectorial en tanto ámbito de coordinación, pero dichas materias pueden ampliarse por Ley a otros puntos.

#### AUTORIDADES LOCALES

Sabido es que nuestro país, en una división política- territorial atípica, cuenta con un único territorial subnacional preceptivo: el departamental.

El nuevo texto constitucional plantea la posibilidad de dar existencia jurídica a un nivel de descentralización territorial propiamente municipal o local.

Dicha decisión queda en definitiva librada a la ley y por ende, a una voluntad política que no resulta todavía claramente perfilada. En efecto, a diferencia del texto anterior, el nuevo, lo comete a la ley definir la estructura y delimitar la materia que corresponda a las autoridades locales, lo que permitiría darle efectiva consistencia a un segundo nivel de descentralización territorial, existente prácticamente en todos los países del mundo. No obstante, dicha alternativa queda fuertemente debilitada por cuanto no se establece constitucionalmente ni la preceptividad ni la electividad de las autoridades locales permaneciendo incambiadas además las atribuciones conferidas a la Junta Departamental y al Intendente por los arts. 273 y 275 de la Carta.

En efecto, no se corresponde la existencia de una materia estrictamente municipal o local con el carácter eventual de los órganos titulares de dicha materia. Ello supondría que dicha materia, en caso de inexistencia de órganos locales debería ser asumida por las autoridades departamentales, lo que confunde ciertamente su naturaleza.

Hasta el momento los Gobiernos Departamentales atienden ambos niveles de gobierno, el departamental y el propiamente municipal o local, excepto en los casos en que existen Juntas Locales integradas, situación que no es uniforme en todo el territorio nacional.

Por otra parte, no correspondería hablar de verdaderos municipios, de autoridades locales con legitimidad y representatividad suficiente, si las mismas no son de origen electivo.

En este contexto y hasta tanto no se defina en forma perceptiva la existencia de órganos municipales o locales electivos, sería más propio hablar de materia departamental y de atribuciones o potestades de los órganos departamentales y locales. De todas formas cabe consignar que la ley podría ampliar los cometidos departamentales ( y en su caso, lo locales) en relación a los actualmente vigentes, en el marco general fijado por el art. 262 de la Constitución. " Del Gobierno y la Administración de los Departamentos", con excepción de los servicios de seguridad pública.

El art. 262 prevé la posibilidad de existencia de autoridades locales " en toda población que tenga las condiciones mínimas que fijará la ley". Incluso, " en la planta urbana de las capitales departamentales, si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente" (criterio que modifica el anteriormente vigente).

Por otro lado, el art. 287 establece que las autoridades locales podrán ser unipersonales y pluripersonales debiendo la ley determinar el número de miembros, su forma de integración- en caso de las pluripersonales- así como las condiciones para ser titulares de las mismas.

Asimismo, el artículo 288- que permanece incambiado y que resulta incongruente con el propósito manifiesto de que el nuevo régimen local sea regulado por ley- determina las condiciones par que las Juntas Locales sean declaradas autónomas y electivas, lo que deberá ocurrir por vía legal y a iniciativa del Gobierno Departamental en las poblaciones que , sin ser capital del Departamento cuenten con más de 10.000 (diez mil) habitantes u ofrezcan interés nacional para el desarrollo del turismo".

Finalmente, la disposición transitoria " Y" establece que " hasta que no se dicten las leyes previstas por los arts. 262 y 287 las autoridades locales se llamarán Juntas Locales tendrán 5 (cinco) miembros y de ser electivas se integrarán por representación proporcional. De lo contrario, sus miembros serán designados por el Intendente con la anuencia de la Junta y respetando la representatividad política existente en ésta.

En síntesis, se observa diferentes criterios en cuanto a las autoridades locales, en Montevideo, por las políticas de descentralización esto es posible cada 5 años, en el interior del país aún no.

El numeral 9° del art. 77 consagra la separación en el tiempo de las elecciones nacionales de las departamentales, estableciendo que estas últimas (para Intendente, Junta Departamental y " autoridades locales electivas"), deberán realizarse el segundo domingo del mes de mayo del año siguiente a las elecciones nacionales.

El mandato del Gobierno Departamental, se iniciará sesenta días después de su elección- a mediados de julio- según el art. 262. Los mandatos en curso ( de Intendencias, Ediles departamentales y miembros de las Juntas Locales) se prorrogarán hasta la asunción de las nuevas autoridades (Z,1). Los partidos seleccionarán a su candidato único por partido (art. 271). Mientras no se dicte la ley reglamentaria de la elección interna, los candidatos serán nominados por el órgano deliberativo departamental, órgano electo en abril del año anterior, en oportunidad de las elecciones internas (Disposiciones transitorias Z y W). Será candidato el más votado y también podrá serlo el que lo siga en número de votos, siempre que supere el 30% de los sufragios emitidos. Finalmente, la edad mínima para ser edil se reduce a los 18 años cumplidos de edad (art. 264).

Los ediles departamentales tiene como atribuciones: proponer temas, informar, vetar y aprobar decisiones claves. Su función es de contralor. Es de destacar la ausencia de mujeres que ocupan el cargo de intendente. En cambio existen mujeres que ocupan el cargo de ediles.

## **Dimensión 2: Apoyo al proceso de descentralización**

La incorporación de una norma programática que constitucionaliza la obligación del Estado de formular políticas de descentralización, lo cual es una novedad absoluta en el ordenamiento jurídico uruguayo (art. 50). A su vez la definición de un organismo específico para este cometido: una Comisión Sectorial dentro de la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto) de la que forma parte el Congreso de Intendentes y los ministros del Ejecutivo relacionados con el desarrollo, que se encarga de las políticas de descentralización (art. 230).

Cabe destacar el reconocimiento constitucional del Congreso de Intendentes. Este órgano puede catalogarse de "interdepartamentales", ya que está formado por los 19 intendentes del país. Ya existía en los hechos, creado por iniciativa de los intendentes, fundamentalmente para promover políticas de desarrollo

y fortalecimiento de sus capacidades de negociación frente al gobierno nacional. Dicho Congreso podrá realizar convenios con los entes autónomos y los servicios descentralizados y comunicarse directamente con los poderes del gobierno. Esta normativa puede darle flexibilidad al sistema de división político-territorial del Estado, facilitando la relación entre las distintas agencias públicas. Al mismo tiempo dichos gobiernos departamentales podrán celebrar convenios entre sí y con el Poder Ejecutivo, los entes autónomos y los servicios descentralizados para poder realizar actividades o brindar servicios en forma regional. Esto otorga mayor capacidad de gestión a los gobiernos departamentales, habilitando las relaciones horizontales entre ellos para la implementación de políticas y la ejecución de los servicios.

El separar las elecciones nacionales de las departamentales, lo que ha sido una de las demandas más frecuentes en los sectores reformistas, ha constituido un hecho muy importante ya que trata evitar el fenómeno que se ha denominado "voto arrastre".

La descentralización nacional ha dado más libertad a los gobiernos departamentales para usar los recursos provenientes de su cuota parte del Presupuesto Nacional. Estos no son destinados como en la Constitución anterior a las obras públicas municipales, dejando al gobierno departamental el manejo de las partidas presupuestales. También permite a éstos proponer (por los delegados del Congreso de Intendentes en la Comisión Sectorial de la OPP) el porcentaje de alicuota del presupuesto nacional (art. 241).

Aunque la OPP no este de acuerdo, debe elevar al Poder Ejecutivo, éste a su vez debe elevarlo al Poder Legislativo. Con esto se pueden presentar dos propuestas al Parlamento: la de la OPP y el Ejecutivo, por un lado y la del Congreso de Intendentes, por otro.

Al descentralizar se requiere un menor número de legisladores para extender los impuestos departamentales de esta forma ampliando las fuentes, ya que antes se requerían dos tercios de cada Cámara y ahora se exige la mayoría absoluta.

Se hace especial hincapié en los recursos presupuestales y las políticas de desarrollo dirigidas a los departamentos del interior del país ya que se establece que se destine para estos una alicuota de los tributos nacionales que se recaudan fuera de Montevideo para crear un fondo presupuestal para planes y programas de desarrollo que se planificarán desde la OPP. A si mismo se puede exonerar de tributos nacionales y reducir los de las empresas que se radiquen en el interior.

Se ha creado el nivel equivalente al municipal (art.262), en términos comparativos internacionales, al hablar de autoridades locales (ciudades, zonas de ciudades o centros poblados de los departamentos) y al facultar a la ley para que defina los poderes jurídicos de sus órganos. Se obliga a la ley a reconocer la materia departamental (la que concierne a todo lo departamental) de la municipal o local (la que se ejerce en una jurisdicción territorial menor o infradepartamental, como una zona urbana o un centro poblado). Las autoridades locales tienen, así, una materia específica determinada por la ley. Dicha ley da flexibilidad para que estas autoridades locales sean órganos de gobierno unipersonales o pluripersonales creadas dentro de la planta urbana de las capitales departamentales. En el caso de ser unipersonales estaríamos hablando de alcaldes o prefectos, que serían una novedad total en el Estado uruguayo y requeriría definir una serie de cuestiones fundamentales.

Con respecto a las Juntas Locales Autónomas -y por lo tanto electivas la disposición transitoria ya nos dice que deben seguir la proporcionalidad referida a la votación en la zona. Las Juntas Locales Comunes o Designadas o las de Facultades Ampliadas seguirían estando referidas, para su integración, a la proporcionalidad de la Junta Departamental. Sobre este tema Fulvio Gutierrez (1997) y Cristina Vázquez (Correa Freitas, 1997) sostienen que , si se compaginan las disposiciones vigentes de la Constitución anterior y las nuevas de la reformada, se concluye que dentro de la planta urbana solo se podrían crear Juntas Locales Comunes (o sea que no podría ser electivas o autónomas). Esto siempre refiriéndose a la ley vigente, pero la Ley Orgánica de Gobiernos Departamentales puede ser reformada.

Con la descentralización se amplía la facultad de delegación del intendente- que antes solo podía hacer a directores del departamento de la Intendencia y a Comisiones Especiales Delegadas- específicamente hacia estas autoridades locales, con lo que deja de ser un obstáculo normativo para la descentralización interna a los departamentos del país. Ahora, a diferencia de los mecanismos de delegación anterior, se requiere la aprobación de la Junta Departamental. Esas autoridades locales tendrían, al parecer, competencias conferidas por la ley de creación y las que les delegue el intendente, lo cual parece orientado a fortalecer el nivel gubernamental local.

### **Dimensión 3: Participación ciudadana en los Gobiernos Locales**

El marco legal y constitucional uruguayo es poco fecundo en el tratamiento de modalidades específicas de asociación de esfuerzos públicos y privados a nivel local y nacional. Pero es precisamente a través de la capacidad de iniciativa de diferentes actores fundamentalmente locales (estatales y privados) que se han desarrollado experiencias " informales" en diferentes campos de actividad, que hoy claman por marcos institucionales acordes a las nuevas prácticas.

Para tratar la dimensión, participación ciudadana en las intendencias, la investigación realizó una muestra de Intendencias que fueron elegidas de acuerdo al nivel de recursos financieros y sus características urbanas. En cada una de ellas se recolectó la opinión de los directores de las oficinas de Desarrollo y las opiniones de las ONG'S que trabajan en la zona. (ver anexo metodológico)

#### **3.1. Instancias de Participación ciudadana: opinión de los Directores de las Oficinas de Desarrollo y de las Organizaciones de la Sociedad Civil.**

Con respecto a la incorporación de la sociedad civil gradualmente se observa en la práctica una serie de experiencias a nivel local que están llamadas a convertirse en verdaderos laboratorios de nuevas formas de gestión.

Mencionemos, a modo de ejemplo, las experiencias llevadas adelante por las comisiones vecinales, tanto en Montevideo como en varios puntos del interior del país. Estos agrupamientos barriales nucleados en torno a la satisfacción de necesidades básicas de diferente tipo, como las vinculadas a obras de infraestructura (agua potable, alumbrado público, saneamiento) o al mejoramiento de sus condiciones de salud, vivienda, crianza de los niños, etc., se han convertido en muchos lugares en interlocutores insustituibles para el municipio y otros entes del Estado en la solución de estos problemas.

Su aporte no solamente se concreta a través de la obtención de recursos del propio barrio, en apoyos económicos o en mano de obra, sino que se ofrece a los técnicos y a los organismos competentes un importante bagaje de información acerca de la población potencialmente usuaria o beneficiaria de los programas, que facilitan la elaboración de diagnósticos y proyectos.

Cuando los concejos vecinales de los 18 centros comunales zonales de Montevideo se ponen a discutir el plan quinquenal de la Intendencia están - potencialmente al menos- incidiendo en el planeamiento estratégico y en la toma de decisiones, más allá de presionar por el bacheo de las calles, las bocas de tormenta tapadas o el problema de la barométrica.

Cuando la Coordinadora Interbarrial de Salto llama a las autoridades locales y nacionales, a los técnicos del Estado y de las ONG a discutir sobre los problemas de inundación en la ciudad y los convoca con un proyecto elaborado técnicamente con alternativas de solución, trasciende de la mera reivindicación a la gestión y propuesta de alternativas.

Cuando los vecinos integrantes de las comisiones directivas de los centros CAIF (Centro de Atención Integral de la Infancia y la Familia) asumen la responsabilidad de la gestión de estos servicios en determinados barrios y localidades de Montevideo y en el interior del país, constituyéndose como asociación civil, están participando como actores privados en la gestión de un servicio de carácter público, en forma cogestionada con el Estado.

En los últimos tiempos se han venido celebrando acuerdos específicos que marcan un rumbo. Es el caso de programas de financiamiento para obras de infraestructura a nivel barrial, líneas de créditos y asistencia técnica con participación de los beneficiarios en la gestión. La política de convenios llevada adelante por la Intendencia Municipal de Montevideo con diversas organizaciones privadas, en temas que van desde las guarderías populares hasta la contratación de servicios de limpieza y barrido con ONG que trabajan con niños en situación de riesgo social.

También se han venido desarrollando con relativo éxito, iniciativas de base económica en áreas de producción, comercialización y servicios, como es el caso de varios proyectos que apuntan a la generación de empleo a nivel general y a nivel específico de algunos grupos etarios como los jóvenes.

En las distintas áreas de políticas sociales (vivienda, salud, alimentación, infancia, tercera edad, etc.) y en relación con la temática del medio ambiente, aparecen varias experiencias de concertación de esfuerzos.

En la mayoría de los casos se ha estado operando con normas jurídicas inexistentes o escasas, lo que no impide- pero muchas veces traba- el normal desarrollo de los emprendimientos.

En síntesis, el Estado continúa presente en distintos tipos de programas sociales en forma indirecta, o mejor dicho no de forma exclusiva como lo hacia antes. Ha comenzado a orientarse hacia el ejercicio de un rol regulador y/o coordinador, permitiendo la descentralización y el involucramiento de actores externos.

Considerando los canales de participación ciudadana, en todas las Intendencias encuestadas se hacen consultas, se logra información, existen algunas instancias de capacitación y de cogestión de proyectos como las ya mencionadas, pero se accede en forma escasa a la instancia de control o fiscalización.

Se realizan consultas con ONG'S, sesiones públicas donde se discute el presupuesto y luego por la ley se debe publicar en un diario local. Así como también se observan experiencias de Referéndum, que es una forma de participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos. El referéndum es de tipo revocatorio. Actualmente se está llevando a cabo uno con respecto a la Ley de Ancap, el mismo tendría lugar en diciembre próximo.

En las 19 Intendencias del país existen oficinas de Desarrollo donde se atienden la mayor parte de las iniciativas de participación ciudadana. Las Intendencias colocan a disposición de la ciudadanía, infraestructuras, equipamiento y capacitación y en menor medida, financiamiento a las organizaciones.

Con respecto al nivel de influencia de la OSC en las decisiones que toma el gobierno local es baja. Las formas de participación están orientadas a instancias de información, Comités, grupos de trabajo pero muy pocas veces se accede a instancias de decisión.

El principal problema del país, es que su reproducción biológica se ha instalado en los sectores de extrema pobreza, fortaleciendo de esta manera procesos de exclusión a la vez que incorpora este circuito a casi la mitad de los niños que nacen en su territorio. La distribución desigual desde el punto de vista generacional de la pobreza sin bien no es un dato nuevo, es de por sí alarmante, en la medida que no se observa ninguna tendencia de variación a la curva ascendente de este comportamiento.



El Censo de 1996 reveló que por lo menos el 38,7% de la población del Uruguay, tenía una Necesidad Básica insatisfecha (NBI), alcanzando esta situación a 1.204.123 habitantes. Que casi cuatro de cada diez habitantes tengan necesidades básicas sin resolver es una situación de por sí seria y preocupante, pero lo es más si se tiene en cuenta que entre los niños menores de 15 años asciende a 47,49% y para los niños de 0 a 4 años ese guarismo alcanza al 51,54%.

Si observamos las situaciones más críticas desde el punto de vista social, esta tendencia no sólo se reafirma sino que se consolida. Entre las personas que tienen 3 y más NBI la concentración de las mismas en los niños de 0 a 4 años corresponde exactamente al doble que el que se registra en la franja de 15 a 34 años; casi al triple para la franja de 35 a 64 años y se multiplica por cuatro en relación a las carencias que se observan en los mayores de 65 años.

De acuerdo al Censo de 1996 las tres principales necesidades no satisfechas para el conjunto de la población del Uruguay, la constituían la calefacción, el abastecimiento de agua y el asentamiento. Para el conjunto de los uruguayos, la carencia de calefacción alcanzaba al 20,5%, el deficiente abastecimiento de agua al 13.1% y el asentamiento al 12%.

Pues bien, tomando los mismo indicadores para los menores de 17 años encontramos que los tres indicadores aumentan en forma importante siendo el hacinamiento el indicador que aumenta su peso específico en casi un 80%. Dentro de los niños, aquellos que tienen específico en casi un 80%. Dentro de los niños, aquellos que tienen entre 0 a 4 años son lo que viven una situación más crítica y alarmante. Observamos que la deficiencia en la calefacción alcanza al 26,3%, el deficiente abastecimiento de agua al 19,64% y el hacinamiento al 28%.

La concentración de estos valores en esta franja población sin duda alguna erosiona las posibilidades de acceso a igualdad de oportunidades por parte de un considerable número de los niños del país. Estas carencias señaladas, repercuten en el normal desarrollo psico-físico de los niños, en su posibilidad de insertarse exitosamente en el sistema educativo formal y en su preparación como ciudadanos con capacidad de ejercer plenamente sus deberes y derechos.

Para la sociedad en general se estimaba en 2001 que el 26,6%<sup>5</sup> de los hogares del país se encontraban bajo la línea de pobreza. Cabe puntualizar en este sentido que si bien no hay indicadores oficiales sobre pobreza de 2002, se aprecia una degradación económica y social que lleva a pensar que en la actualidad la población que se encuentra bajo la línea de pobreza supera significativamente el porcentaje de 2001. A ello debemos agregar que en los últimos años se ha constatado un fenómeno de infantilización de la pobreza<sup>6</sup>, ya que la mitad de los niños entre 0 y 5 años y el 41% de los adolescentes entre 11 y 16 años, viven en hogares pobres.

Sin embargo, el último Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas<sup>7</sup>, destaca que Uruguay todavía mantiene los menores porcentajes de hogares y población en situación de pobreza entre los países de América Latina y también es el país con distribución más igualitaria del ingreso. El informe sostiene que la pobreza es más homogénea en Uruguay ahora que en décadas pasadas y que mantiene cierta uniformidad en su composición radicándose en familias numerosas, con adultos debajo nivel educativo y trabajo precario o informal.

En términos más generales, en el citado informe de "Desarrollo Humano en Uruguay, 2001" se realizó un cálculo del índice de desarrollo humano departamental (IDHD), que muestra una alta heterogeneidad entre los distintos departamentos respecto a los indicadores utilizados: tasa bruta de matriculación de 6 y 17 años, esperanza de vida al nacer y producto bruto departamental per cápita. Para este cálculo, que intenta reflejar la situación de cada división departamental, solamente se utilizaron los datos estadísticos existentes que correspondientes a las localidades mayores.

Según el informe, los departamentos con mayor IDHD son Montevideo, Maldonado, Colonia, Flores, Florida y Río Negro. Los departamentos que denotan un IDHD intermedio son Lavalleja, Soriano, Treinta y Tres, Paysandú y Tacuarembó, mientras que los departamentos que tienen un IDHD menor son Canelones, San José, Rocha, Durazno, Cerro Largo, Rivera, Salto y Artigas.

---

<sup>5</sup> Fuente: Unidad Ejecutora de los Programas de Educación Media y Formación Docente (MES y FOD de ANEP), sobre la base de la Encuesta Continua de Hogares del INE

<sup>6</sup> Datos tomados del Perfil Uruguay del Banco Interamericano del Desarrollo (BID), de octubre de 2001.

<sup>7</sup> "Desarrollo Humano en Uruguay 2001", elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina de Montevideo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Presentado en 2002, es el segundo trabajo que se realiza para Uruguay y las cifras que en él aparecen corresponden al año 2001

Considerando los datos anteriormente expuestos, se observa que es posible constatar la existencia de dos países que conviven en el Uruguay- Montevideo y el interior del país.

Las instancias de participación en la capital del país son mucho más frecuentes y variadas, debido a la política de descentralización que se viene aplicando desde hace tiempo.

En contrapartida a mayor distancia de Montevideo se observan menos recursos y posibilidades de instancias de participación.

Con respecto a los planes de desarrollo de las Intendencias, la mayor parte de estas poseen Planes estratégicos, pero señalan dificultades en su aplicación.

Las prioridades en los planes de desarrollo se vinculan en su amplia mayoría a acciones destinadas a la superación de la pobreza y al desarrollo económico local y la manejo de Desastres (inundación, aftosa, etc.) El nivel de acuerdo señalado por las OSC con las prioridades de desarrollo muestran diferencias entre Montevideo, donde se plantea un alto nivel de acuerdo y el interior del país, con un nivel de acuerdo mediano.

Existen variados ámbitos de coordinación de las políticas sociales y se realizan numerosos esfuerzos a nivel del Estado, las Intendencias y la sociedad civil para complementarse y cooperar. Sin embargo, el propio diseño de los organismos del Estado y la estructura dispersa y compartimentada de muchos de ellos dificulta y a veces obtura la posibilidad de una mejor coordinación.

El nivel de satisfacción de la población con los servicios públicos que gestionan los gobiernos locales en general señalan satisfacción relativamente media.

En la última década en el estado- tanto a nivel central como municipal se han impulsado un conjunto de iniciativas para desarrollar mecanismos de evaluación con claros indicadores de resultados, pero las mismas no alcanzan al momento cubrir un porcentaje significativo del sistema.

## PROPUESTAS

- Favorecer la dinámica integral del desarrollo, en el cual participen la diversidad de agentes y actores de la comunidad local.
- Fortalecer la autonomía de los gobiernos locales. Articulando los planes y políticas centrales y las locales en función de las propias necesidades de desarrollo de la comunidad.
- Promover programas de capacitación en incentivos institucionales que apoyen la modernización de las administración locales
- Fomentar los sistemas de información local

## **IV. FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL**

### **COMPROMISO DE LOS GOBIERNOS**

El Plan de Acción establece que “Reconociendo el importante papel de la participación de la sociedad civil en la consolidación de la democracia y que dicha participación constituye uno de los elementos vitales para el éxito de las políticas de desarrollo, considerando que los hombres y las mujeres tienen derecho a participar, en condiciones de igualdad y equidad, en los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas y bienestar, y tomando en cuenta que la diversidad de opiniones, de experiencias y de conocimientos técnicos de la sociedad civil constituye un recurso importante y valioso para iniciativas y respuestas de los gobiernos e instituciones democráticas, el Plan de Acción de Québec establece los compromisos para el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en los procesos hemisféricos y nacionales”, los gobiernos buscarán contribuir al fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en los procesos hemisféricos y nacionales a través de:

“El establecimiento de instrumentos de financiamiento público y privado destinados a fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para hacer más visible el trabajo y el aporte de las mismas y promover la responsabilidad social”.

“La elaboración de estrategias -a nivel nacional, a través de la OEA, otras organizaciones multilaterales y bancos de desarrollo multilaterales- con el fin de aumentar la capacidad de la sociedad civil para incrementar su participación en el sistema interamericano y en el desarrollo político, económico y social de sus comunidades y países, fomentando la representatividad y facilitando la participación de todos los sectores de la sociedad; e incrementar la capacidad institucional de los gobiernos para recibir, integrar e incorporar los aportes y las causas de la sociedad civil, especialmente a través de la utilización de tecnologías de información y comunicación”.

“La promoción de la participación de todos los grupos minoritarios en la conformación de una sociedad civil más fuerte”.

“El desarrollo de programas educativos -en cooperación con las correspondientes organizaciones de la sociedad civil, expertos académicos y otros, cuando sea apropiado- para impartir educación en materia de democracia y derechos humanos y la promoción de la introducción de libros y materiales educativos que reflejen la diversidad étnica, cultural y religiosa de las Américas, como parte del programa escolar de enseñanza primaria y secundaria”.

## **DIMENSIONES DEFINIDAS**

Contemplando esto, seis son las dimensiones definidas para guiar el seguimiento en este tema. 1) leyes destinadas al fortalecimiento de la sociedad civil; 2) leyes y políticas destinadas a apoyar grupos minoritarios o discriminados; 3) uso de libros y materiales educativos que reflejen la diversidad étnica, cultural y religiosa de las Américas; 4) prácticas de relación entre Gobierno y Organizaciones de la Sociedad Civil; 5) críticas de las Organizaciones de la Sociedad Civil a las políticas de gobierno o instancias/foros internacionales oficiales y; 6) acceso efectivo a la información pública por parte de Organizaciones de la Sociedad Civil.

## **ANTECEDENTES**

El más reciente relevamiento del Ministerio de Educación y Cultura dio como resultado la existencia de 3556 asociaciones sin fines de lucro con personería jurídica reconocida y estima que un cuarto equivalente no respondió al sondeo. Del total de instituciones no lucrativas, aproximadamente el 30% se dedica a actividades sociales, lo que supone más de 2000 organizaciones de esta índole diseminadas por todo el país y una cifra vagamente superior de operadores sociales y trabajadores voluntarios.

De acuerdo con los estudios más avanzados, las OSC's en Uruguay comprenden siete categorías principales:

- Organizaciones comunitarias y de base
- ONG's en el área de Desarrollo
- Fundaciones privadas, relacionadas con sociedades comerciales y filantrópicas
- Sindicatos y organizaciones de trabajadores, asociaciones profesionales y estudiantiles.
- Asociaciones Culturales y deportivas
- Cooperativas
- Instituciones educativas, colegios, liceos y universidades sin fines de lucro.

En el "Índice CIVICUS de la Sociedad Civil", elaborado por ICD en 2001, se indica que las organizaciones de la sociedad civil componen una realidad diversa, compleja, heterogénea y multifacética. Una extensa trama de organizaciones no gubernamentales- con un variado grado de institucionalidad y alcance- abarca todo el territorio nacional.

## RESULTADOS

### **Dimensión 1: Leyes destinadas al fortalecimiento de la sociedad civil**

La normativa legal relacionada con las ONG's es relativamente reducida, pero esto no ha impedido su desarrollo.

El Ministerio de Educación y Cultura ejerce la política administrativa de las asociaciones civiles y fundaciones.

La única norma que se refiere a la creación, aprobación del funcionamiento y extinción de una organización es el Decreto Ley 15089, 12 de diciembre de 1980.

La Constitución establece que " las instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza estarán exoneradas de impuestos nacionales y municipales como subvenciones por sus servicios".

Más allá del tipo de actividad que realicen estas organizaciones y de la denominación que se utilicen para identificarlas, jurídicamente en Uruguay existen sólo dos posibilidades para las organizaciones del Tercer Sector: asociaciones civiles sin fines de lucro (artículo 21 del Código Civil uruguayo) y fundaciones (ley 17.163).

Uruguay no cuenta con una legislación general que permita a las personas físicas o jurídicas realizar donaciones a ONG's y deducirlas de sus impuestos. Recientemente se han dictado normas de carácter particular que establecen beneficios tributarios para las empresas contribuyentes del Impuesto a la Renta, de la Industria y Comercio y del Impuesto al Patrimonio.

#### **1.1 Iniciativas en Financiamiento**

##### **Mecanismo de financiación**

Considerando el escaso apoyo de la cooperación internacional, la ONG's buscan mecanismos alternativos de obtención de fondos. De las cincuenta ONG's que forman parte de ANONG, el 60% de los aportes del presupuesto total de estas organizaciones provienen de la cooperación internacional, la generación a nivel interno promedia el 25% y los fondos nacionales sólo el 17%<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Guía de Organizaciones no Gubernamentales Orientadas al Desarrollo, 1997.

El relacionamiento institucional con el Estado- a nivel nacional y municipal se ha incrementado en los últimos años. En el marco de los procesos de Reforma del Estado.

El mayor vínculo en esta interacción se observa en las organizaciones dedicadas a la Infancia. La mayor contraparte es el Instituto Nacional del Menor (INAME), bajo el sistema de convenios con 350 organizaciones, en menor forma con otros entes estatales.

Proporcionalmente en 1996 las ONG's atendían al 59% del total de la población de INAME, mientras que en 1999 representaba el 76%. El aumento de cobertura del INAME se basó no solamente en la mayor cantidad de convenios con organizaciones no gubernamentales, sino en la mayor atención de niños por convenio. En efecto, la ampliación del impacto del INAME reposó en que los convenios pasaron de 255 en 1996 a 447 en 1999 y que unitariamente éstos atendieron un promedio de 80 niños en 1999 mientras atendían 60 en 1996. Este salto representa un 25%.

De aquí cabe iniciar una reflexión sobre la cantidad de estos servicios en la medida que la estrategia de ampliación no contempló- salvo en Plan CAIF- una política de fortalecimiento institucional y apoyo pedagógico. El ensayo de experiencias de profesionalización de la gestión privada de políticas públicas combinada a la participación ciudadana como el caso de las guarderías del Plan CAIF merecen señalarse como una propuesta válida que debiera profundizarse en los ajustes necesarios que desde el ámbito de las organizaciones no gubernamentales se han planteado.

La ampliación de la cobertura se centró fundamentalmente en una estrategia de instalación de Clubes de niños y Centros Juveniles. Al observar la evolución de los convenios por modalidad se registra claramente esta política.

Un estudio de ICD recopiló la información de 261 organizaciones donde trabajan 11.000 uruguayos en forma voluntaria o rentada ( 7.000 de los cuales son mujeres).

Hubo 142 ONG's que declararon que durante 1999 manejaron 23 millones de dólares. Con los recursos no declarados estas cifras trepan los 40 millones de dólares.

119 ONG's encuestadas se negaron a dar detalle sobre los fondos que manejan. Si bien por un lado esto refleja la idiosincrasia del país por otro lado también demuestra la competencia por captar recursos.



De las 261 organizaciones encuestadas hay 142 que mantienen convenios con organismos públicos, lo cual revela que al no recibir cooperación internacional, dado que a Uruguay no se lo considera un país prioritario en materia de ayuda social, el estado se convirtió en un gran financiador de ONG's.

El Banco de Previsión Social y el Instituto del Menor son los dos entes estatales que mayor cantidad de dinero vuelcan a las ONG's. Ancap, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través del Instituto Nacional de Alimentación (INDA), el Ministerio de Economía derivan fondos a esas organizaciones.

## **1.2 Iniciativas en Normativa Jurídica**

La nueva Ley de fundaciones (agosto 1999) es un paso adelante, a pesar de sus limitaciones (como por ejemplo no tener en cuenta o proponer exenciones tributarias).

### **Dimensión 2: Leyes y políticas destinadas a apoyar grupos minoritarios o discriminados**

#### **2.1 Normas que garantizan la representación de grupos minoritarios o discriminados en instancias de decisión política, social o económica.**

Existen organismos creados por la ley como el Patronato del Psicópata, la Dirección de las Asignaciones Familiares, Instituto Nacional del Menor.

También existen instancia como el Foro Consultivo Económico-Social del Mercorur (FCES-SU), Mesas de Diálogo Social en las Intendencias entre otras. ( Ver anexo sobre normativa)

Principales programas:

INDA: Instituto Nacional de Alimentación

Objetivo: Apoyo a la alimentación de sectores carenciados.

AIPP- Apoyo a Instituciones Públicas y Privadas

AUDI- Asociación Uruguaya de Protección a la Infancia

## **2.2 Normas que defiendan de la discriminación por razones de raza, etnia, religión o género.**

En nuestra carta Magna, en su artículo se expresa: " todas las personas son iguales ante la ley no reconociéndose otra distinción entre ellos sino la de los talentos o las virtudes"

Con respecto a la legislación sobre distintas discapacidades Uruguay dispone de una muy buena infraestructura legal. Lo que a veces resulta complejo, es su aplicación, por la falta, en algunas ocasiones de recursos económicos.

En el anexo se ofrece una recopilación de las normas y disposiciones de carácter nacional e internacional que ofrece amparo.

A pesar de nuestras creencias de ser integradores socialmente, existe una fuerte discriminación latente en el Uruguay. La población afrodescendiente representa un 6% de la población uruguaya, en donde más de la mitad son mujeres y más de la mitad trabaja en servicio doméstico.<sup>9</sup>

Este grupo continúa siendo el más pobre entre los pobres, sus índices de deserción escolar son particularmente más altos al igual que los de embarazo adolescente y de trabajo infantil.

## **2.3 Políticas de apoyo a grupos minoritarios o discriminados**

El estado brinda varios servicios a través de los Ministerios, los Entes Autónomos, Servicios Descentralizados, Bancos, etc. Quienes aportan en su materia específica diferentes disposiciones que ayudan a las personas que pertenecen a estos grupos

Esta ayuda se brinda tanto a nivel del Gobierno Central como a nivel del Gobierno departamental con diferentes estrategias.

---

<sup>9</sup> Dato de mundo Afro

Principales programas:

1. INDA: Instituto Nacional de Alimentación  
Objetivo: Apoyo a la alimentación de sectores carenciados.
  - 1.1 AIPP- Apoyo a Instituciones Públicas y Privadas
  - AUDI- Asociación Uruguaya de Protección a la Infancia
  - 1.2 PNCA- Plan Nacional de Complementación Alimentaria
  - CAIF- Centro de Atención a la Infancia y Adolescencia
  - 1.3 SAAC- Servicio de Asistencia Alimentaria Colectivizada
  - PAEC- Programa de apoyo a enfermos crónicos
2. Programa de Asignaciones Familiares  
Objetivo: Provee un salario familiar a las familias de bajos ingresos y cobertura de salud en algunas áreas.
3. Plan CAIF  
Compromiso del Estado y la sociedad civil organizada en Asociaciones Civiles  
Objetivo: Atención educativa, alimentaria y de seguimiento en materia de salud y desarrollo.
4. MECAEP- Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria  
Objetivo: Mejoramiento de la educación primaria dirigido a zonas carenciadas.
5. Plan de Alimentación Escolar  
Objetivo: Mejorar la nutrición de los sectores de más bajos recursos en educación primaria pública.  
ANEP-P.A.E. (Plan de Alimentación Escolar)
6. M.T.S.S- Fondo de Reconversión Laboral (FRL)  
Programas de Capacitación Laboral
7. Programa Escuelas de Contexto Socio- Cultural crítico
8. Programa Escuela de Tiempo Completo/ Nivel Inicial
9. Programa modernización de Educación Media y Formación Docente.
10. Programa ampliado de Inmunizaciones

11. Programa de reactivos para control epidemiológico
12. Programa Campaña AEDCS
13. Programa de Prestaciones Económicas
14. Programa de Seguro de Desempleo.
15. Programa de pensiones a la vejez

### **Dimensión 3: Uso de libros y materiales educativos que reflejen la diversidad étnica, cultural y religiosa de las Américas**

En Uruguay, los sistemas de enseñanza básica y media incorporan en su curriculum el uso de libros y materiales educativos que representan la diversidad étnica, cultural y religiosa de las Américas.

### **Dimensión 4: Prácticas de relación entre Gobierno y Organizaciones de la Sociedad Civil**

Experiencias concretas de interacción de distintos sectores de la sociedad de Uruguay.

1. Código del Niño  
Objetivo: Análisis y reflexión antes de la aprobación. ANONG y la Red de Organizaciones no Gubernamentales de Infancia y Adolescencia (FIPEI, FIPAM y Centros). UNICEF, INAME, parlamentarios, colegios de abogados, Sociedad Uruguaya de Pediatría. A pesar de este esfuerzo común, el código no ha podido ser aún aprobado.
2. Comité de Defensa de los Derechos del Niño (1991)
3. Grupo de trabajo sobre Niños y Adolescentes Privados de Libertad
4. Grupo de trabajo sobre la Salud Mental, Pobreza y Derechos del Niño.
5. Guía de la Solidaridad Ciudadana (1997). Relevamiento ICD, "Diario El País", Fundación Kellogg, MTSS, IMM, Fábrica Nacional de Papel.

6. Comité de Alianzas para la Reducción de la Pobreza Iniciativa del PNUD, Fundación Interamericana y el Banco Mundial.  
El estado, la sociedad civil y la empresa privada en acciones con el fin de erradicar la pobreza.
7. Programa Aldeas Infantiles (1994 a la fecha)  
Aldeas Infantiles SOS, INAME, ITT Hartford y la Universidad ORT.  
Objetivo: Atención a niños que no pueden vivir con sus familias desde 1994 hasta ahora.
8. Programa "Todos los niños pueden aprender"  
ANEP-SEMM (Servicio de Emergencia Móvil) CAMEPA (Cooperativa Regional de Asistencia Médica de Pando), Centros Ópticos, Grupo Marino, Sociedad Española de Socorros Mutuos.  
Objetivo: Mejora la calidad y pertinencia del aprendizaje, a través de la reducción del fracaso escolar.
9. Atención a niños, niñas y adolescentes en situación de calle.  
Estado-Empresas- ONG's  
Objetivo: Mejora la calidad de vida de la niñez en situación de calles y sus familias.
10. Manos Uruguayas para Reconstruir Hogares  
ACJ (Asociación Cristiana de Jóvenes) SMU (Sindicato Médico del Uruguay) y FEMI (Federación Médica del Interior)  
Objetivo: Ayuda solidaria

El mecenazgo y el patrocinio son dos conceptos que recién comienzan a desarrollarse. Un ejemplo " Con todos los niños" que concretó acuerdos con el estado y empresas privadas. Con esta política de interacción logró financiar una chacra, que atiende niños huérfanos y unos hombres que recorre las calles de la ciudad todas las tardes para recoger " niños de la calle".

Otra experiencia exitosa, es "El abrojo", que propuso a la Intendencia Municipal de Montevideo administrar paradas de las playas. Mecanismo mediante el cual trabajan decena de jóvenes con problemas de inserción laboral.

El programa "Cazabasurales" una suerte de servicio para eliminar basurales administrado por la ONG y pagado por la comuna.

## 4.1 Antecedentes<sup>10</sup>

### 4.2 Opinión de la Sociedad Civil

La información que se planteará expresa las opiniones de los representantes de las 27 OSC consultadas.

#### 4.2.1 Instancias de Interlocución

Sobre la presencia de dispositivos generales que pueden ser usados por las OSC, pero no son exclusivos para éstas se observa:

#### **Cuadro N°1: Dispositivos especiales de información para los grupos de la sociedad civil y ciudadanía en general**

<b>Dispositivos</b>	<b>Presencia</b>
Audiencias de autoridades	Por lo general
Ventanilla única	Nunca
Teléfono abierto	Nunca
Páginas web	Por lo general
Seminarios o consultas	Por lo general

De los dispositivos mencionados, la investigación indagó específicamente en las características de las páginas Web del sector público. Las características relacionadas con la información que poseen son bien evaluadas; por lo general contienen información pertinente, actualizada y oportuna. Sin embargo, la cantidad de información es escasa y rara vez se logra obtener la información que se busca.

Las características relacionadas con la interlocución Estado-OSC presentan dificultades. Algunas veces recogen comentarios, rara vez permiten comunicación con la autoridad y rara vez se conocen respuestas a sus consultas.

---

<sup>10</sup> En el Anexo N°2 se presenta un análisis de la normativa jurídica sobre participación ciudadana vigente en Uruguay y de las políticas y programas que incorporan la participación ciudadana en la gestión pública. Además, se presenta un breve análisis de los instrumentos de participación ciudadana tanto para normas jurídicas como para políticas y programas.

## Cuadro N°2: Características de las páginas Web del sector público

Características	
Información es pertinente	Por lo general
Información es actualizada	Por lo general
Información es oportuna	Por lo general
Recoge comentarios de ciudadanos y OSC	Algunas veces
Permite comunicación con la autoridad	Rara vez
Se conocen respuestas a consultas	Rara vez

a) Participación de la Sociedad Civil en el Sistema Interamericano

b) Instancias de participación en el desarrollo político, económico y social del país

No existe ningún mecanismo legal que garantice la participación en el diseño, ejecución y evaluación de planes de desarrollo político, económico y social. Sin embargo, sí existe la posibilidad para las OSC de participar en este tipo de procesos.

En cuanto a los ámbitos en los que se desarrolla esta participación, ésta se produce fundamentalmente en el ámbito social, de forma menos significativa en el ámbito político y disminuye abruptamente en el nivel económico.

Con respecto a la presencia en el curriculum de temas de democracia y DD.H.H es obligatoria tanto en la enseñanza básica como media. En otros sistemas no está presente.

c) Instancias de participación en Educación sobre Democracia y Derechos Humanos

Actualmente se está realizando un Proyecto llamado " Generando Valores", se observa cooperación de la OSC en el desarrollo de programas pero no instancias formales de participación.

### **Dimensión 5: Críticas de las Organizaciones de la Sociedad Civil a las políticas de gobierno o instancias/foros internacionales oficiales**

Con respecto a las principales críticas que los entrevistados realizan a las políticas de los gobiernos y fines internacionales se plantea que:

Las críticas a los gobiernos son minimizadas, quedando " en paralelo" estas instancias están paralizadas y /o politizadas.

Presentando las ONG'S muy pocos recursos para la difusión de sus actividades.

### **Dimensión 6: Acceso efectivo a la información pública por parte de Organizaciones de la Sociedad Civil**

En general, no se observan dificultades para acceder a la información que necesitan las organizaciones para cumplir con los objetivos de su trabajo. La mayor parte de los encuestados expresó que:

En los últimos años se han realizado avances en la democratización de la información. Las páginas Web han mejorado en cantidad y calidad. Los Ministerios y Servicios Públicos más requeridos por las OSC son: Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Trabajo y las Intendencias.

La información pública más solicitada por los encuestados está vinculada a las políticas y a los programas a los cuales acceden fácilmente, en contra partida se observan algunas dificultades en el acceso a la información presupuestaria y de resultados de acciones.



## PROPUESTAS

- Introducir marcos legales específicos para las ONG'S que las diferencie del conjunto de las Asociaciones Civiles
- Fortalecer la capacidad de las organizaciones sociales y las organizaciones no Gubernamentales, en especial, en el interior del país.
- Promover el desarrollo de estrategias de fortalecimiento del entramado de ONG'S propiciando el trabajo en red y la cooperación horizontal de forma tal de generar sinergias entre actores diversos.
- Insistir en la implementación de campañas para la responsabilidad social

## V. REFORMA AL PODER JUDICIAL Y ACCESO A LA JUSTICIA

### Compromiso del Plan de Acción de Québec

Los gobiernos declararon en el Plan de Acción de Québec que "el acceso equitativo a una justicia independiente, imparcial y oportuna constituye una base fundamental para la democracia, el desarrollo económico y social". A este respecto, se comprometieron a impulsar iniciativas en dos ámbitos:

a) Acceso a la justicia: " Apoyarán iniciativas y programas públicos y privados para la educación de las personas sobre sus derechos de acceso a la justicia, e impulsarán las medidas que aseguren el acceso oportuno, equitativo y universal a la justicia"

En relación a esto se comprometieron también a " intercambiar experiencias" sobre mecanismos alternativos de administración de justicia, inclusive entre los pueblos indígenas.

b) Independencia del poder judicial.- " Fomentarán medidas para fortalecer la independencia del poder judicial mediante iniciativas que incluyan la transparencia en la selección de autoridades judiciales, seguridad de permanencia en el cargo, normas de conducta apropiadas y sistemas de responsabilidad ante la sociedad.."

### Dimensiones definidas

En este sentido, son dos dimensiones definidas: Acceso a la justicia e Independencias del poder judicial.

### Resultados

#### 1.1. Educación de las personas sobre sus derechos de acceso a la justicia

##### a. Instituciones públicas que llevan a cabo este tipo de iniciativas

El Poder Judicial realizó un programa con ANEP para la educación de las personas sobre sus derechos de Acceso a la Justicia. Los alumnos de enseñanza media reciben "una materia de Introducción al

derecho, dentro de la educación primaria se realizan acciones sobre los derechos de la niñez en forma puntual.

Si bien se han registrado avances en este tema, la difusión educativa sobre temas relacionados con la justicia; por parte del gobierno y el poder judicial es considerado por la mayor parte de los entrevistados como puntual y de cobertura restringida.

#### **b. Cobertura de las iniciativas relacionadas con la educación sobre temas relacionados con la justicia**

El grado de educación o conocimiento de las personas acerca de sus derechos de acceso a la justicia es evaluado como escaso por la mayor parte de los entrevistados.

"El derecho de acceso lo tienen, lo que tienen menos claro es ser sujeto de derecho".

Frente a las situaciones de discriminación a sus derechos como consumidores, no saben que tienen derecho a reclamar. No conocen como hacerlo

#### **c. Cobertura de las iniciativas relacionadas con la educación sobre temas relacionados con la justicia.**

En la educación sobre temas relacionados con la Justicia las ONG'S han tenido un rol importante posibilitado la ayuda de acceso y la asistencia, fundamentalmente en los sectores de mayor vulnerabilidad. Algunas de las ONG'S entrevistadas han realizado cursos de promotores legales en Montevideo y en el interior del país.

Con el objetivo de brindar nociones básicas sobre derecho de familia y violencia doméstica. Están dirigidos a profesionales, operadores sociales, agentes comunitarios y a vecinos en general.

La Intendencia de Montevideo posee un Programa denominado Comuna Mujer en el cual se brinda asistencia y servicio jurídico gratuito para mujeres y sus familias en las áreas de familia, vivienda, trabajo y violencia.

## **1.2. Acceso oportuno, equitativo y universal a la justicia**

La organización de la justicia en nuestro país es gratuita para los sectores de escasos recursos. Las personas pueden acceder a esta para tratar temas relacionados a pensiones, divorcios, etc. en lo penal los defensores son gratuitos.

A partir de la aprobación del nuevo código general del proceso (1990) los procesos de familia se realizan con una audiencia, en las que deben estar las partes y un juez. Observándose una mayor celeridad especialmente en materia civil.

El proceso oral se inició en Uruguay en 1997. source: unger [www.cajpe.org.pc](http://www.cajpe.org.pc)

A pesar de la sobrecarga del poder judicial, los plazos de emisión de sentencias judiciales han sido calificados como razonables por la mayor parte de los entrevistados.

En el código general del proceso existen plazos para dictar sentencias, si bien cada juicio es diferente los entrevistados coinciden que los mismos han mejorado.

La figura del OMBUDSMAN (defensoría del pueblo) solo se encuentra en la intendencia de Maldonado y es de reciente creación (2003).

Un cambio significativo en esta áreas fue sobre el delito de violencia doméstica, de reciente legislación en nuestro ordenamiento ya que fue introducido a partir de la ley de Seguridad Ciudadana en 1995, incorporándolo al Código Penal como art. 321 bis.

Con respecto al 4° de los casos atendidos, no existe un sistema de unificación y/o coordinación de estos datos.

En relación a la evolución de la situación penal, existen 7100 presos en todo el país, aproximadamente 2/3 se encuentran sin condena y 1/3 con condena

### **1.3. "Trato justo" a los más pobres, los desaventajados y los discriminados.**

#### **a. Experiencias sobre mecanismos alternativos de solución de controversias para acelerar la administración de justicia entre los pueblos indígenas.**

No existen experiencias en el área

#### **b. Grado de acceso de los más pobres, los desaventajados y los discriminados al sistema judicial formal cuando padecen de un problema penal, civil, laboral, de menores u otro. En lo posible: proporción de problemas que son denunciados y llevados al sistema judicial formal.**

En el marco normativo con el que cuenta nuestro país con relación al tema infancia se vértebra con la Convención de los Derechos del Niño (Ley 16.137), la Constitución Nacional (reformada parcialmente en el año 1997) y el Código del Niño (de 1934), el Código Civil y el Código Penal. Este vasto conglomerado normativo es generalmente contradictorio entre sí pues dichos textos obedecen a momentos y concepciones del niño y la familia muy disímiles.

El Código del Niño requiere la presencia del defensor en el caso de investigarse la comisión de un acto considerado delito por la ley penal presuntamente cometido por una persona menor de 18 años de edad.

El marco de la actuación del defensor en la materia está dado esencialmente, en cuanto al principio de inviolabilidad de la defensa, en: el artículo 16 de la Constitución, los artículos 37 literal d) y 40 numerales 3) de la Convención sobre los Derechos del Niños, Ley 16.137, y las Reglas 7 y 7.1, 15 y 15.1 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores o Reglas de Beijing.

En materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos debe destacarse el artículo 14, numeral 3 literales b) y d) y 4) del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, Ley 13.751 del 11 de julio de 1969, y la Convención Interamericana de Derechos Humanos, artículo 8 numeral 2 literales c),d), e) y f).

Se observa también la ratificación de la siguiente normativa:

Declaración Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Derechos del Niño- 1999.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos- 1967

Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales- 1967

Protocolo de dichos pactos.

Declaración sobre Principios Sociales y Jurídicos relativo a la Protección y Bienestar de los Niños-1986

Pacto San José de Costa Rica-1969

En el plano legislativo el procedimiento en materia de menores infractores está previsto en el artículo 25 de la Ley 16.707, llamada de Seguridad Ciudadana, que sustituyó el artículo 114 del Código del Niño.

Igualmente son de aplicación las normas del Código del Proceso Penal sobre el Defensor, especialmente las que tienen que ver con el carácter de su actuación y sus atribuciones, así como las normas en materia de garantías previstas en dicho Código.

En el año 1994 con lo acordado 7236 la Suprema Corte de Justicia ordena el debido proceso en la Justicia de Menores. A partir de este momento, los esfuerzos realizados han sido importantes en pos de una mayor vigencia y respeto por los derechos de niños /as y adolescentes.

Se han dictado además dos Acordados (7307 y 7308) que ordenan las garantías de ejecución en materia de menores en conflicto con la ley y regulan el procedimiento tutelar, haciendo especial hincapié en que la carencia de medios socioeconómicos no debe servir como excusa para separar a los niños de sus padres. Además - como experiencia piloto- en las sedes judiciales de menores de Montevideo se está desarrollando el apoyo a la gestión Judicial mediante el servicio de "Técnicos de Asistencia Directa" (Psicólogos y Asistentes Sociales)

El Comité Internacional de los Derechos del Niño entiende que hay un esfuerzo importante por acompañar las oficinas del Poder Judicial a lo que marca la ley 16.137. Sin embargo todavía algunos problemas presupuestales siguen retardando algunos cambios. La observación del Comité Internacional de los Derechos del Niño al gobierno uruguayo en 1996 plantea que la profesionalización de los servicios es un tema pendiente, incluyendo en ésta no sólo a jueces, sino también a funcionarios y administrativos.

Los recursos humanos y materiales, disponibles en la actualidad en esta área son escasos. En Montevideo, existen dos Juzgados de Menores que generalmente se ven desbordados y en el interior del país los juzgados que trabajan en la materia "menores", lo hacen también en penal y algunos casos aduana. En particular los jueces del interior no tienen una capacitación específica.

Con referencia a Defensoría de Oficio, dependiente del Poder Judicial ocurre lo mismo en cuanto a ausencia de recursos. Por ejemplo existen 4 Defensores de Oficio para todo Montevideo. Entre las prioridades destacadas en el área de la defensoría se señala la capacitación en las áreas periciales para que éstas tengan una práctica pro Convención.

En este contexto, se entiende que los informes técnicos sobre los niños y adolescentes en el marco del proceso deberían de realizarse en conjunto, constituyendo así un solo informe multidisciplinario. La preocupación del Comité de Naciones Unidas de 1996 sobre la imperiosa necesidad de reformar el Código y adaptar todo el sistema jurídico a las normativas de la Convención, sigue después de haber sido formulada, tan vigente en su necesidad como antes.

Con respecto a la acción de la policía los entrevistados se manifiestan mayoritariamente de acuerdo en señalar que la misma atiende la situación con un trato correcto a los detenidos y que se está haciendo un esfuerzo por la formación de sus cuadros a través del Programa de Seguridad Ciudadana, implementado por el BID. Coincidiendo con lo anterior, también se señala mayoritariamente un trato respetuoso a quienes acuden a la policía. Manifestando también que se respeta el derecho a contactar con un abogado en caso de detención, recibiendo los detenidos información acerca de sus derechos y obligaciones.

En cambio frente a la pregunta sobre información oportuna acerca de las infracción cometida la respuesta de las entrevistas se mantuvo dividida.

Considerando la proporción de problemas que son denunciados y llevados al sistema judicial los entrevistados señalaron en su mayoría que es media.

En este caso se señalaron las grandes diferencias que existen entre la situación de Montevideo y el interior del país. " Hay un abismo". En Montevideo las personas pueden acceder a las comunas de la Intendencia que poseen asistencia jurídica y a los servicios de la Facultad de Derecho, pero en el interior las defensorías solo están en la capital del departamento.

**c. Calidad de la atención de los sistemas de asistencia legal a los más pobres, los desaventajados y los discriminados.**

Los entrevistados manifestaron que la calidad de la atención en los sistemas de asistencia legal gratuitos o semigratuitos para los más desfavorecidos es considerado alta dado que existen defensorías de oficio, consultorio jurídico de la Facultad de Derecho, Centros Comunales Zonales, como señalamos anteriormente más en la capital del país que en el interior.

Con respecto a los otros recursos mencionados (Elementos asistenciales, apoyo psicológico, seguridad para el denunciante) se señala que los mismos no son suficientes.

**d. Implementación de políticas tendientes a mejorar la calidad de la atención de los sistemas de asistencia legal a los más pobres, los desaventajados y los discriminados, incorporando elementos asistenciales, apoyo psicológico, medidas destinadas a otorgar seguridad al denunciante y otras que puedan favorecer su situación y disminuir los efectos dañinos de los problemas que les afectan.**

Si bien no se han efectuado reformas del derecho penal específicas se observan: Iniciativas tendientes a otorgar atención a las víctimas.

La respuesta oficial que la creación del Programa de Seguridad Ciudadana (PSC) con el objetivo de "prevenir y tratar la violencia interpersonal a fin de evitar su crecimiento, así como disminuir el riesgo y la percepción de inseguridad"

El Gobierno firmó en 1998, con el BID, el contrato de préstamo para la puesta en marcha del PSC con un costo total de U\$ 25 millones y con un plazo de ejecución de 4 años. Del total de fondos, el organismo internacional, aporta U\$ 17.5 millones (60%) y el saldo son aportes del Medio Social. El PSC plantea una mayor profesionalización de la Policía, mejorando el acercamiento con la gente y la comunicación, con la sociedad, así como el involucramiento de los ciudadanos en la tarea de evitar situaciones violentas. 14 programas y 15 proyectos ejecutivos.

Nuevos canales de Comunicación Política- Sociedad

-Difusión y profundización de la Comisiones barriales y el servicio telefónico de Gestión de Calidad 08005000

- Sensibilización en Violencia Familiar



-Nuevo canal de comunicación: formularios destinados a la población - ¿ qué más podemos hacer para ser la policía que usted quiere? Difusión masiva

- Convenio con UNICEF- Ministerio del Interior para mejorar la relación entre la policía y adolescencia

## PROYECTO CONTRA ABUSO SEXUAL A NIÑOS

Presentaron un proyecto de ley tendiente a penar todo acto que atente contra la integridad de niños, adolescentes y personas en inferioridad de condiciones.

Apunta a penar además quienes promuevan la pornografía infantil por Internet.

Con este proyecto se trata de realizar acciones sobre el compromiso que asumió el país a través del Protocolo de Costa Rica referido a la protección de la infancia y los discapacitados. Este Protocolo fue ratificado en 2002 a través de una ley.

El proyecto señala en su artículo 1° que será castigado con una pena de 24 meses de prisión a seis años de penitenciaría a quien fabrique o produzca material pornográfico utilizando a menores o personas incapaces.

En tanto, plantea un castigo de 12 meses de prisión a cuatro años de penitenciarías a quienes difundan, exhiban o almacenen con fines de distribución material pornográfico de niños y adolescentes.

Una pena de dos años a 12 años de penitenciarías se le aplicará al que pague o prometa retribuir a una menor o incapaz para que realice actos sexuales o eróticos de cualquier tipo.

En el artículo 5° de la iniciativa legislativa se remarca que quien contribuya a las prostitución o explotación sexual de menores de edad o incapaces será castigado con una pena de dos a seis años de penitenciaría.

El mismo castigo tendrá el que "favorezca o facilite la entrada o salida del país de personas menores de edad o incapaces para ser prostituidos o explotados sexualmente".

El otro esfuerzo que instaló en Uruguay a partir de 1999 es el Servicio Telefónico de Apoyo a la Infancia ante Situaciones de Maltrato, conocido como "Línea Azul" que depende del INAME.

Desde enero de 99 hasta junio del 2000 se habían recibido 2534 solicitudes de intervención, a razón de 4,6 llamadas por día. Cuadro de cada 10 llamadas son por negligencia siguiéndole en importancia el maltrato físico y los niños en situación de calle. El 75% de las llamadas provienen de Montevideo.

## ACCIONES SOBRE MALTRATO INFANTIL

La realidad del maltrato sigue permaneciendo oculta en el país. Los avances en el tema fueron en la ley 16.707 (o Ley de Seguridad Ciudadana) que creó el delito de violencia doméstica en su artículo 18 modificativo del 321 de código Penal y que habilitó la procedencia " de oficio " en las denuncias en los casos de lesiones ordinarias con abuso de las relaciones domésticas o de cohabitación, en su artículo 14 modificativo del 332 del Código Penal.(ver anexos)

Contemplando si se han desarrollado iniciativas tendientes a asegurar a la población un trato más digno, a partir del año 2000 se han observado acciones en ese sentido, mejorando la infraestructura carcelaria y las condiciones de vida de la población penal.

Tratando de paliar en lo posible el problema de la falta de capacidad para albergar a los presos. En Paysandú, por ejemplo, las autoridades carcelarias están haciendo un gran trabajo en la recuperación de los reclusos a través de diversos talleres ( panadería, tambo, granja, etc.)

## **2. Independencia del poder judicial**

### **2.1. Transparencia en la selección de autoridades judiciales**

Son los Ministros que integran la Suprema Corte de Justicia.

Según la Constitución, hay dos formas de acceder a la SCJ. Una de ellas, la tradicional hasta hace unos años, era que los partidos Nacional y Colorado se ponían de acuerdo para elegir a los jueces o abogados que serían nombrados para ese cargo. El acuerdo les permitía mantener un equilibrio entre ministros señalados por los blancos y los elegidos por los colorados, y aseguraba que en el Parlamento estarían los dos tercios de votos de la Asamblea General necesarios para concederles la venia.

Pero para el caso que no hubiera acuerdo político está previsto otro mecanismo de designación: si generada una vacante en 90 días no se vota la venia, accede al cargo automáticamente el ministro de los tribunales de Apelación con más antigüedad en ese cargo. Por

primera vez , los cinco ministros que integran hoy la SCJ accedieron a su cargo por esta vía y no por acuerdo entre los partidos políticos.

De la misma manera asumió en 2000 el cargo el actual presidente de la Suprema Corte, Roberto Parga, y el ministro Leslie Van Rompaey, quien llegó a la corporación en 2002 y la presidirá el próximo año.

Como lo indica la ley, los legisladores votaron a varios de los actuales ministros, pero lo hicieron sin acuerdo, sólo porque se trataba del más antiguo y porque sino lo votaban la SCJ estaría 90 días sin uno de sus integrantes.

Los ministros del máximo tribunal de Justicia se retiran luego de ejercer su cargo en forma ininterrumpida por 10 años o al cumplir los 70 de edad.

No se observa una aplicación de actores en la selección de jueces. El proceso de elección de jueces es un proceso cerrado. No existen mecanismos abiertos y públicos de objeción a los candidatos, ni publicación de sus antecedentes.

## **2.2 Seguridad de permanencia en el cargo**

No se observa evidencia de casos en el 2003 de remoción o suspensión de su cargo debido a sus fallos previos. Los traslados que aprobó la Suprema Corte de Justicia se debieron a razones de mejor servicio no hubo sumarios previos ni sanciones.

## **2.3. Normas de conducta apropiadas**

No existen normas explícitas de ética en el poder judicial y no se han registrado situaciones de corrupción judicial a partir del año 2000.

## **RENDICIÓN DE CUENTAS ANTE LA SOCIEDAD**

La Información sobre el presupuesto judicial es calificada como alta, la misma se puede encontrar en la página Web.

Al acceso a la información sobre la remuneración Con respecto a la remuneración Parga no precisó la fecha en que comenzará a funcionar el sistema informático ya que todavía falta el soporte tecnológico. Esta información aparece publicada pero no el patrimonio de los magistrados. La disponibilidad de información en relación a procedimientos, decisiones, fallos judiciales y usuarios del sistema judicial es calificada como media. Existe una oficina de Información Judicial.

Con respecto a las personas presas sin condena, así como sobre las denuncias sobre torturas y maltrato judicial también es calificada como media, pero requiere para lograr su acceso una justificación de la parte que demanda información.

El presidente de la Suprema Corte de Justicia (SCJ), Roberto Praga anunció que se promoverá la creación de la División de Información y Documentación Judicial, la cual se considera como paso para instrumentar un nuevo y eficiente servicio de acceso a la jurisprudencia de la corporación y los Tribunales de Apelaciones.

Otras estadísticas judiciales, como ser los tiempo de demora de las sentencias son reservadas.

La calidad de la Información Judicial disponible en internet es evaluada como buena, se puede acceder por la página [www.supremacorte.uy](http://www.supremacorte.uy)

Se puede acceder por internet a los casos judiciales, a los expedientes, al salario de los jueces, a los fallos y los agravios( Source: oficial country websites)

También se observa la presencia de mecanismos que permiten responder a reclamos y demandas de investigación contra el sistema judicial

#### Composición de la Corte Suprema

Hombres	5
Mujeres	0
Raza	0
Etnia	0

Si bien las mujeres han accedido en gran número a la magistratura esto no se ve reflejado en la Suprema Corte y en los Tribunales de Apelaciones.

A principios de setiembre la Cámara de Diputados fue el mar donde "naufegó" la ley conocida como de cuota femenina. La Ley de Participación Política fue aprobada en general en el mes de agosto, pero al llegar a la votación artículo por artículo, ya en el primero sobre la composición de las listas, se trancó. Hace uno 15 años, porque el primer proyecto que se presentó fue en 1988, los dirigentes políticos de sexo masculino dicen coincidir en que hay pocas mujeres en el sistema político y que la situación actual debería cambiar.

En un ranking de 181 países, la representación femenina ubica el país en el lugar 66, debajo del promedio mundial y del de Latinoamérica, que es del 17.3% mientras en el nuestro es un modesto 11.5%.

A pesar de que éstas son la mitad o más de la población, están notoriamente sobre presentadas, aunque en nuestro país no puede ser por falta de educación, dado que se trata de un grupo social generalmente educado y en la actualidad, más del 60% de la matrícula universitaria es femenina. Su reducido número se da, tanto en los puestos políticos de liderazgo como en los de poder.

Un factor decisivo en el reducido acceso de mujeres a cargos electivos, es el sistema de elección de candidatos, porque generalmente a las mujeres se les ubica en lugares en los cuales difícilmente tengan chances de ser electas. En esto inciden prácticas culturales y normas sociales con poca evolución, además de las normativas de los partidos políticos que suelen contribuir a esta marginación. Por este motivo, también es muy importante la reforma de las cartas orgánicas de los partidos, a fin de estimular el reclutamiento de mujeres en puestos de jerarquías y no sólo para actividades de base

## PROPUESTAS

- Avanzar en la implementación de nuevos marcos jurídicos en el área de menores
- Revisar las estructuras organizativas(Juzgados,Defensorías,etc.) redistribuyendo recursos materiales y humanos, dotándolos de medios modernos para realizar su tarea
- Impulsar mecanismos que posibiliten un mejor aprovechamiento de los recursos existentes.
- Propiciar la creación de programas de educación para la democracia y los derechos humanos en todos los niveles educativos.
- Promover la capacitación de los recursos humanos que trabajan en el sistema judicial.

## ANEXO METODOLÓGICO

### 1. Tipo de investigación

Esta investigación tiene como objetivo describir el estado en que se encuentra Uruguay en algunos de los temas vinculados al fortalecimiento de la democracia<sup>11</sup>

El diseño de investigación implica métodos de recolección de información cualitativos y cuantitativos. El instrumento de recolección de información contiene preguntas destinadas a obtener información subjetiva y objetiva. La información subjetiva se extraerá de informantes calificados y la información objetiva se obtendrá de fuentes secundarias.

### 2. Instrumento para la recolección de información: el cuestionario<sup>12</sup>:

Cada tema en que se realiza seguimiento será investigado mediante la aplicación de un cuestionario que ha sido estructurado sobre indicadores que permiten medir y comparar el avance en el cumplimiento de los mandatos definidos en el Plan de Acción de la Cumbre de Québec. Estos indicadores asocian a metas el cumplimiento de los mandatos de la cumbre y conocen las normas y las prácticas de los gobiernos respecto de los temas de seguimiento.

Elaboración del instrumento de recolección de información

El procedimiento utilizado para la elaboración de los indicadores que estructuran el cuestionario se realizó en cuatro fases.

- a) Explicitación íntegra del compromiso establecido en el Plan de Acción de Québec respecto de cada tema.
- b) Formulación de una definición conceptual para el tema, que toma lo planteado por el Plan de Acción, pero también considera elementos que provienen de la experiencia de la sociedad civil.
- c) Identificación de las dimensiones y subdimensiones que comprende cada tema. En cada una de las dimensiones, se generó una lista de indicadores relativamente exhaustiva de acuerdo con los antecedentes disponibles.

---

<sup>11</sup> Los temas : 1) Acceso a la Información, 2) Libertad de expresión, 3) Gobiernos locales y descentralización, 4) Fortalecimiento de la sociedad civil y 5) Reforma al poder judicial y acceso a la justicia.

<sup>12</sup> Como estrategia complementaria para verificar la información recolectada en algunos temas(Acceso a la información y Fortalecimiento de la sociedad civil), se realizó un ejercicio práctico. ANEXO

- d) Selección de los indicadores sobre los que se elaboró el cuestionario.

El cuestionario mismo se elaboró de acuerdo a los siguientes criterios:

- a) Asegurar que el conjunto de preguntas represente adecuadamente los compromisos establecidos en el Plan de Acción de Québec.
- b) Enfatizar en resultados prácticos más que en temas jurídicos.
- c) Identificar aspectos críticos para la sociedad civil.
- d) Incorporar aspectos emergentes dentro de cada tema seleccionado; vale decir, temas que a partir de la experiencia de la sociedad civil, deben tomarse en consideración aún cuando el Plan de Acción no los contemple de manera explícita.
- e) Garantizar un acceso expedito a información disponible, sean estas fuentes secundarias o datos generados especialmente para este seguimiento.
- f) Homogeneizar las respuestas, a través de indicadores que puedan formularse predominantemente como preguntas cerradas (de alternativas).

### **3. Descripción de la muestra**

La muestra para acceso a la información, libertad de expresión y reforma al poder judicial y acceso a la justicia consistió en cinco informantes calificados por tema. El perfil de los informantes calificados, según el tema de que se trate, fue el siguiente:

- **Acceso a la información:** Expertos de Escuelas de Derecho, directores o expertos de ONGs relacionadas con el tema, autoridad o experto de medios de comunicación.
- **Libertad de expresión:** Representante del Colegio de Periodistas, autoridad o experto de medios de comunicación, investigadores sobre medios de comunicación de Escuelas de Periodismo, dirigente de organización de defensa de derechos civiles.
- **Reforma al poder judicial y acceso a la justicia:** Jurista, dirigente o experto de organización de defensa de derechos de la mujer, de la infancia o de grupos étnicos.



En el tema de acceso a la información, junto con la aplicación del cuestionario a los informantes, se diseñó un ejercicio práctico que consistió en el envío de una carta a diversos servicios públicos con el objetivo de solicitar información. Las características de este ejercicio práctico se detallan en el anexo.

Para los temas de descentralización y sociedad civil se generó una muestra estructural no probabilística. El muestreo estructural es una *maqueta* o modelo reducido de la población en estudio en base a características relevantes desde el punto de vista del estudio. La muestra resultante es representativa de la población en relación a los criterios elegidos.

#### ♦ Gobierno Local y Descentralización

Siguiendo los criterios para generar la muestra, en especial el que indica la deseabilidad de obtener datos que posibilitan la comparación con la situación de otros países. Es que se optó por tomar la Intendencia de Montevideo sin utilizar el azar ya que se trata de la única que cumple el requisito de Municipalidades en área Metropolitana o ciudades con más de un millón de habitantes.

Para las 18 Intendencias restantes se siguieron los criterios estipulados en el procedimiento para la generación de la muestra. Vale notar que en el caso de estas 18 todas caen en la categoría de Municipalidades en ciudades intermedias o menos de un millón de habitantes.

Se nota también que el total de la muestra constituye el 25% del universo.

Nivel de recursos	Municipalidades con más de 1 millón de hab. *1	Municipalidades con menos de 1 millón de habitantes	Municipalidades de localidades rurales *2	Total
Alto	Montevideo	Canelones		2
Medio		Colonia		1
Bajo		Durazno		1
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>4</b>

\*1 En Uruguay solamente la ciudad capital se ajusta a este criterio

\*2 En Uruguay ninguna municipalidad (Intendencias) se ajusta a este criterio

En una primera etapa se contactó a las Intendencias Municipales departamentales para solicitarles información específica a los Directores Generales al desarrollo Comunal. La información que se recibió en cada caso fue muy heterogénea: exhaustiva en algunos casos- y menos completa en otros-

En una segunda etapa se intentó apoyar, completar y estandarizar la información proporcionada por las Intendencias locales con fuentes específicas locales. Así se contactaron fuentes públicas, privadas, nacionales e internacionales, que incluyen instituciones, sitios web, publicaciones, base de datos e informantes calificados.

En una tercera etapa se analizó la información recogida cotejando datos entre las distintas fuentes.

Como criterio general, se intentó incluir toda la información relevante, pero al mismo tiempo se tuvo el máximo cuidado para minimizar la posibilidad de datos erróneos o desactualizados.

Las diferencias entre Montevideo y el interior del país intentan contemplarse y traducirse en los criterios adoptados.

En cada una de las intendencias se aplicó el instrumento al Director de Desarrollo Comunal y a 3 ONG's que realizan actividades en el lugar.

La muestra fue confirmada por 3 Directores de Desarrollo Comunal y 12 ONG's.

#### ♦ **SOCIEDAD CIVIL Y PARTICIPACIÓN**

##### **Procedimiento para la generación de la muestra**

Universo: El total de organizaciones de la sociedad civil.

Universo de interés: Redes de OPD y Organizaciones Filantrópicas.

Marco Muestral: Lista de organizaciones con las características de universo e interés, para las que se cuenta con datos. Idealmente directorio o registro nacional.

Unidad Muestral. Organización

Entrevistado: Director/a de la organización.

### Selección:

- Clasificar las organizaciones según tipo y tema en base a la información disponible.
- Revisar la/s lista/s disponible/s y complementar según conocimientos de expertos.
- Proceder a sorteo aleatorio de unas diez organizaciones por tipo. Si el número es menor (por ejemplo, sólo hay tres redes) asignar proporcionalmente a las otras dos categorías.
- Descartar y reemplazar aquellas organizaciones seleccionadas en las que resulta improbable obtener información.

Verificar en la distribución de la muestra final que se cumpla el criterio de variabilidad regional y temática. La muestra fue conformada por 27 organizaciones de la Sociedad Civil

<b>FOCO TEMÁTICO</b>	<b>ONG'S</b>
Productivas o apoyo técnico	4
Temas sociales: pobreza, género, etc.	12
Participación y ciudadanía	5
Medio Ambiente y Desarrollo	1
Cuestiones étnicas y multiculturalidad	1
Organizaciones filantrópicas	2
Redes	2

Información que fue solicitada	Servicio Público	Fecha despacho carta / mail	Resultados
Cantidad de jóvenes atendidos por su institución durante el 2003	INJU Instituto Nacional de la juventud	24/10/03	aún sin respuesta
total de oficinas y facultativos, especificando sus especialidades, contratados por su institución para la atención de la víctima de la violencia intra familiar.	Instituto de la familia y la mujer	28/10/03	aún sin respuesta
número total de estudios comparativos de precios - especificando los productos comparados- hechos por su institución durante el año 2002	Defensa del Consumidor	28/10/03	aún sin respuesta
cantidad de centros Caif atendidos por sus institución durante el 2002.	INDA Instituto Nacional de alimentación	24/10/03	Enviaron los datos solicitados, via mail, en una tabla. *
Cantidad de partos atendidos por salud pública durante el 2002	Dirección General de la Salud	24/10/03	aún sin respuesta
Normas de calidad de construcción empleadas por el Ministerio y las cuales deben sujetar a las empresas constructoras que con ustedes trabajan	Dirección Nacional de Vivienda	24/10/03	aún sin respuesta

<b>Información que fue solicitada</b>	<b>Servicio Público</b>	<b>Fecha despacho carta</b>	<b>Resultados</b>
Criterios técnicos para la fijación de las tarifas en el suministro de agua	OSE	24/10/03	aún sin respuesta
Criterios técnicos para fijación de tarifas en el suministro de electricidad	UTE	24/10/03	aún sin respuesta
Criterios técnicos para la fijación de las tarifas en el suministro de telecomunicaciones.	ANTEL	24/10/03	aún sin respuesta
Cantidad de niños atendidos por su institución y porcentaje actual de cobertura en la educación preescolar.	INAME	24/10/03	aún sin respuesta
Cantidad de niños atendidos por su institución y porcentaje actual de cobertura en la educación preescolar.	Consejo de Educación Primaria	24/10/03	aún sin respuesta

**UNIVERSO<sup>13</sup>**

<b>Organización</b>	<b>Tema</b>	<b>Ámbito de acción</b>
<b>Caso 1</b>	Vivienda/Promoción Social	Local Montevideo
<b>Caso 2</b>	Ecología/Promoción Social	Local Canelones
<b>Caso 3</b>	Ciencias Sociales/Promoción	Nacional
<b>Caso 4</b>	Educación/Infancia- Juventud	Nacional- Florida y San José
<b>Caso 5</b>	Derechos Civiles/Ecología/ Infancia	Nacional- Salto y Maldonado
<b>Caso 6</b>	Mujeres/Violencia Doméstica	Nacional- Canelones y Montevideo
<b>Caso 7</b>	Infancia	Local- Montevideo
<b>Caso 8</b>	Infancia	Local- Montevideo
<b>Caso 9</b>	Discapacidad	Nacional
<b>Caso 10</b>	Advocacy/Educación	Nacional
<b>Caso 11</b>	Promoción Social	Nacional
<b>Caso 12</b>	Juventud	Local Colonia
<b>Caso 13</b>	Economía/Educación	Nacional
<b>Caso 14</b>	Juventud	Nacional
<b>Caso 15</b>	Infancia/Educación	Local Montevideo
<b>Caso 16</b>	Educación/Mujer	Nacional
<b>Caso 17</b>	Advocacy/Educación	Nacional
<b>Caso 18</b>	Filantropía	Nacional
<b>Caso 19</b>	Filantropía	Nacional
<b>Caso 20</b>	Infancia	Mercedes Local
<b>Caso 21</b>	Derechos Civiles/Ciudadanía	Nacional
<b>Caso 22</b>	Red ONG'S	Nacional
<b>Caso 23</b>	Promoción Social/Educación	Nacional
<b>Caso 24</b>	Promoción Social	Local- Canelones
<b>Caso 25</b>	Infancia	Nacional
<b>Caso 26</b>	Advocacy	Nacional
<b>Caso 27</b>	Advocacy	Nacional

<sup>13</sup> Organizaciones relevadas de " Con-fin solidario" publicación editada por ICD que aporta datos básicos sobre más de 500 organizaciones del 3er. sector

\* PROGRAMA C.A.I.F.

NUMERO DE CENTROS ASISTIDOS POR DEPARTAMENTO EN EL AÑO 2002

DEPARTAMENTO	ENE/FEB	MAR/ABR	MAY/JUN	JUL/AGO	SET/OCT	NOV/DIC
ARTIGAS	6	7	7	7	7	7
CANELONES	23	23	23	24	24	24
CERRO LARGO	10	10	10	10	10	10
COLONIA	7	7	7	7	7	7
DURAZNO	14	14	14	14	14	14
FLORES	4	4	4	4	4	4
FLORIDA	9	9	9	9	9	9
LAVALLEJA	4	4	4	4	4	4
MALDONADO	3	3	3	3	3	3
MONTEVIDEO	39	39	39	41	41	42
PAYSANDU	8	8	8	9	9	9
RIO NEGRO	9	9	9	9	9	9
RIVERA	11	11	11	11	11	11
ROCHA	7	7	7	7	7	7
SALTO	11	12	12	12	12	12
SAN JOSE	9	9	9	9	9	9
SORIANO	10	10	10	10	10	10
TACUAREMBO	6	6	6	6	6	6
TREINTA Y TRES	6	6	6	6	7	7
<b>TOTAL</b>	<b>196</b>	<b>198</b>	<b>198</b>	<b>202</b>	<b>203</b>	<b>204</b>

## EJERCICIO PRÁCTICO

**Objetivo:** Ejercitar el uso de la normativa existente para solicitar información en Ministerios o servicios públicos.

Este ejercicio consiste en verificar el acceso a información, disponible en Ministerios o servicios públicos nacionales, regionales y locales.

La recolección de la información será mediante cartas que se enviarán a los distintos directores de los servicios seleccionados. En ellas se establecerá claramente la información solicitada. Se sugiere que quien aparezca como solicitante de la información no sea la Organización o la directora de ésta, sino el investigador a cargo del proyecto. Éste debe firmar solo con su nombre y no debe hacer referencia al cargo que ocupa o a la organización que pertenece. El motivo de estos alcances es no influir en la respuesta que entreguen los servicios a los que se le solicita la información. Una forma adecuada de ordenar la información que se requiere para realizar el ejercicio es la siguiente:

Información que se solicita	Ministerio o servicio público	Director	Dirección	Fecha de despacho de la Carta	Resultados del ejercicio (fundamente)



## CARTA TIPO

Montevideo, 30 de setiembre de 2003

Sr. X  
Ministro de Vivienda  
Presente.-

De nuestra mayor consideración:

Junto con saludarlo cordialmente, me dirijo a usted para solicitar información acerca de los **normas de calidad de construcción empleadas por el Ministerio y a las cuales se deben sujetar las empresas constructoras que con Uds. trabajan.**

Lo anterior, dado que en la actualidad dicha información no se encuentra a disposición del público, ya sea en su centro de documentación, oficina de atención al público o página Web.

Sin otro particular y agradeciendo desde ya su buena recepción y pronta respuesta, saluda atentamente.

Denise Dalva

# ANEXOS

LEY N°.9581 de 8/3/936	Se organiza la asistencia de Psicópatas
LEY N°.11.139 de 16/11/948	Patronato del Psicópata. Se crea, dándose un cuerpo de normas para el bien de los enfermos mentales.
LEY N°11.781 de 20/11/951	Enfermos cardíacos.- Se da una régimen para facilitarles el trabajo, estableciéndose las normas que deberá ajustarse la Comisión de Coordinación a la protección y se otorga una subvención a la Fundación Procardias
LEY N°.12.180 de 4/1/955	Ley Laringetomizados. Se conceden beneficios
LEY N°.12.802 de 30/11/960 –Art. 134	Exoneración de impuestos nacionales y departamentales.
LEY N°.12.804 de 30/11/060- Art. 368	(Tarifas Diferenciales)- Correo
LEY N°.13.102 de 18/10/962	Automóviles para lisiados
LEY N° 13.711 de 29/11/968	Diagnóstico de Retardo Mental
LEY N°13.927 de 16/12/970	Familias integradas por no videntes
LEY N°.14.032 de 8/11/971	Ley de Lucha Antidiabética
LEY N°.14.106 de 14/3/973- Art. 661	Un 2% de los cargos presupuestados o de contratación de la Administración Pública, podrán ser provistos sin necesidad de atender a las normas que tutelan el ingreso a la misma, cuando dichos cargos sean cubiertos con personas que adolezcan de defectos físicos debidamente comprobados. (Derogado por Ley N°.16095 que amplía al 4%)
LEY N°.14.407 de 22/7/975	Creación de A.S.S.E.- Beneficios que presta
LEY N°.15.084 de 28/11/980	Dirección de las Asignaciones Familiares
LEY N°.15.597 de 19/7/984	Bien de Familia-Se aprueba la constitución de la misma y se deroga la Ley N°.9.770
LEY N°.15.739 de 28/3/985- Art. 3	Ley de Educación-Igualdad de oportunidades para todos los educandos.
LEY N°15.800 de 17/1/986	Se reinstitucionaliza el Banco de Previsión Social, y se suprime la Dirección General de Seguridad Social.
LEY N°15.851 de 24/12/986- Art. 224	Modifícase el plazo establecido en los art. 4° y 9°. De la Ley N°.13.102 de 18/10/962, fijándose en su lugar el de cuatro años.
LEY N°.15878 de 15/4/986	Convenios Internacionales. Se aprueba el Convenio N°.159 de la OIT sobre “ La readaptación profesional y el empleo de personas inválidas”
LEY N°.15977 de 14/9/988	Creación del Instituto Nacional del Menor como servicio descentralizado, sucediendo al Consejo del Niños. Entre sus cometidos

	está la de contribuir a la protección de los menores minusválidos
<b>LEY N°.16074 de 10/10/989</b>	Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
<b>LEY N°.16.095 de 26/10/989</b>	Se establece un sistema de protección integral a las personas discapacitadas
<b>LEY N°.16.127 de 7/8/990</b>	Designación ascensos e incentivos para funcionarios públicos.- Art. 1° Apartado D)- En las designaciones se dará cumplimiento a lo estipulado en el artículo 42 de la Ley N°. 16.095 de 26/10/989
<b>LEY N°.16.170 de 28/12/990</b>	Presupuesto Nacional, Gastos e Inversiones- Art. 614- Se asignan partidas para la Comisión Nacional Honoraria del Discapacitado para los años 1992/993/994.
<b>LEY N°. 16.226 de 29/10/991</b>	Rendición de Cuentas de 1990 Art. 12- Se exceptúa de las supresiones de vacantes a las establecidas en el Art.42 de la Ley N°.16095 (4% para discapacitados) Art.448-450- Exoneraciones impositivas Art.463- Se le agrega al art.623 de la Ley N°.16.170 de 28/12/990, un apartado :C) vehículos introducidos al amparo de la Ley 13.102 de 18/10/962
<b>LEY N°.16.320 de 1/11/92</b>	Se deroga el Art.224 de la Ley 15.851
<b>LEY N°16.592 de 13/10/994</b>	Se instrumenta los art.1° y 5° literal e) y 1° y 9° de la Ley N°.16.095 (Discapacitados severos)
<b>LEY N° 16.173 de 3/9/995</b>	Sistema de Seguridad Social-(Artículos relacionados con las personas con discapacidad)
<b>LEY N° 16.736 de 5/1/996</b>	Ley de Presupuesto Art. 224- Se incluya a los ciegos en la Ley 13.102 Art. 618- Partidas Art.619- Partidas Art.763- Se modifica plazo (Art.4 y 9-Ley 13.102) Art.764 - Se modifica Art. 10 de la Ley 13.102 Art. 768 - Registro de personas con discapacidad Art. 769- Exoneración del IVA a importaciones
<b>LEY N° 16.759 de 4/7/996</b>	Modificativa de la Ley N° 16.713
<b>LEY N° 16.986 de 22/7/998</b>	Automóviles para Lisiados. Agrégase al artículo 10 de la Ley 13.102 en la redacción dada por el artículo de la Ley 16.736, los inicios que se determinan.
<b>LEY N° 17.003 de 14/9/998</b>	Día Nacional de la Persona Discapacitada- Declárese el 9 de diciembre de cada año

<b>LEY N° 17.066 de 24/12/998</b>	Establecimientos permanentes o transitorios de adultos
<b>LEY N° 17.106 de 21/5/999</b>	Dictanse normas por pensión a la vejes o invalidez cuando el beneficiario sea discapacitado severo.
<b>LEY N° 17.216 de 24/9/999</b>	Sustitúyase el inciso final del artículo 42 de la Ley 16095, referente a información relativa a la cantidad de vacantes que se produzcan, que debe remitir los organismos y entidades que se determinan, a la Oficina Nacional del Servicio Civil.
<b>LEY N° 17.230 de 7/1/2000</b>	Declárese el derecho de los alumnos mayores de quince años que concurren a establecimientos educacionales del país, a desarrollar una actividad productiva en concordancia con los objetivos educativos del desarrollo nacional.
<b>LEY N° 17.266 de 22/9/2000</b>	Autorízase la compatibilidad entre la actividad del discapacitado, el cualquier forma pública o privada, con la pensión por invalidez.
<b>LEY N° 17.296 de 21/2/2001</b>	Presupuesto Nacional para el período de gobierno Art. 9 - Interpretación del término " vacante" del Art. 42 de la Ley N° 16.095 Art. 432-433 - Partida a instituciones Art. 546- INAME se integra a la CNHD.
<b>LEY N° 17.378 de 25/7/2001</b>	Reconócese la Lengua de Señas como lengua natural de las personas sordas y sus comunidades en todo el territorio de la República.
<b>ACTO INSTITUCIONAL N° 9 de 23/10/979</b>	Art. 44- Pensión por Discapacidad
<b>CODIGO CIVIL DE LA R.O.U</b>	Capítulo I- Artículos del 431 al 450 Capítulo II- Artículos del 451 al 457 Capítulo III- Artículos del 458 y 459

<b>ANTEL</b>	
RESOLUCIÓN 678/998 DE 15/4/98	Acta 1748- Otorga a los servicios telefónicos cuyos titulares sean discapacitados 200 cómputos mensuales libres de cargo
<b>BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL (BPS)</b>	
RESOLUCIÓN DE 7/6/2000	Aplicación Ley N° 17.106 de 2/5/99
RESOLUCIÓN DE 11/7/2001	Implementación de la Ley N° 17.266 de 13/9/2000
TRÁMITE PARA GESTIONAR PENSIÓN POR INVALIDEZ	Documentos a presentar
PROGRAMA PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	
<b>CODICEN</b>	
RESOLUCIÓN N° 40	Acta 17 de fecha 16/3/2000- Reglamento Ley N° 16.095 (Educación)
<b>JUNTA DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO</b>	
DECRETO N° 22.367 de 29/8/985	Expedición de carné anual para viajar en forma gratuita en el transporte capitalino. Requisitos para extensión del carné citado precedentemente.
DECRETO N° 22.463 de 24/10/985	Eliminación de barreras arquitectónicas y urbanísticas
DECRETO N° 22.515 de 28/11/985	Exoneración de empadronamiento y patente para vehículos de lisiados.
<b>INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO</b>	
RES. N° 3.098 de 24/6/991	Régimen para viajar gratuitamente en el transporte colectivo de pasajeros capitalinos. Cabe destacar que están vigentes las disposiciones reglamentarias sobre el planeamiento de la Edificación (Título X, XI y XII), donde se incluye la eliminación de las diferentes barreras arquitectónicas y urbanísticas para las personas con discapacidad.
RES N° 4038 de 26/10/999	Licencia de conducir para las personas con discapacidad
RES N°. 2.95 de 16/6/997	Normativa de Expedición del Carné de Discapacidad

---

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y Expedición Carné Libre Tránsito  
REQUISITOS

---

**INTENDENCIA MUNICIPAL DE CANELONES**

---

RES. N° 3282 de 28/7/86 Exoneración del pago de  
empadronamiento y patente para  
vehículos de lisiados

---

**OTRAS INTENDENCIAS DEPARTAMENTALES**

---

Existen varias disposiciones que  
tratan de contemplar las  
equiparación de aquellas personas  
que presentan diferentes tipos de  
discapacidad, enfocando cada  
departamento su criterio en la  
redacción y aplicación de las  
mismas.

No obstante ello, cuando se  
crearon las disposiciones del año  
1985 en la I.M.M., se aconsejaba el  
pase de las mismas al Congreso de  
Intendentes para que cada  
departamento adoptara para las  
decisiones tomadas por la comuna  
capitalina

---

**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**

---

RESOLUCIÓN de fecha 20/8/999 Integración comisión asesora autos  
lisiados

---

RESOLUCIÓN de fecha 20/3/2000 Integración comisión asesora autos  
lisiados

---

RESOLUCIÓN de fecha 5/10/2000 Integración comisión asesora autos  
lisiados

---

RESOLUCIÓN de fecha 23/5/2001 Integración comisión asesora autos  
lisiados

---

**MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA**

---

ORDENANZA N° 13 de fecha 2/3/984 Se aprueba el reglamento para la  
Asistencia familias de Alienados,  
dejándose sin efecto el reglamento  
anterior que fuera establecido por  
Ordenanza 211 de 25/1/945

---

RESOLUCIÓN de 30/12/98 Implantación de lentillas  
intraoculares

---

RESOLUCIÓN N° 40/998 de 5/10/98 Se encarga al Departamento de  
Certificaciones Médicas la  
realización de Junta Médica (Ley  
N° 16.736- Art.224) para beneficio  
de importación de autos para  
lisiados.

---

<b>DECRETO N° 1903 de 29/4/939</b>	Condiciones que deben reunir los Establecimientos Psiquiátricos particulares
<b>DECRETO N° 276 de 31/7/964</b>	Se reglamenta la importación de elementos auxiliares para el desplazamiento de personas lisiadas
<b>DECRETO N° 3593 de 30/9/969</b>	Reglamento (Ley N° 11.139) , Interno de la Comisión Honoraria del Patronato del Psicópata
<b>DECRETO N° 487 de 7/10/969</b>	Diagnóstico de Retardo Mental- Se reglamenta la ley N° 13.711
<b>DECRETO N° 488 de 7/10/969</b>	Se autoriza al Consejo Central de Asignaciones Familiares a prestar el servicio instituido por la Ley N° 13.711
<b>DECRETO N° 117 de 2/3/971</b>	Creación del Centro Nacional de Rehabilitación Psíquica
<b>DECRETO N° 98 de 8/2/972</b>	Se exonera del pago de tasas consulares a la importación amparada en el régimen de la Ley N°13.102
<b>RES.P. EJECUTIVO N° 7293 de 29/2/972</b>	Creación de la Escuela de Terapia Ocupacional Psiquiátrica.
<b>DECRETO N° 7598 de 26/7/974</b>	Reglamento de la Ley N° 10.032 (Diabéticos) Repartido N° 602
<b>DECRETO N° 267 de 4/4/974</b>	Se reglamentan normas para la provisión de cargos, con personas que adolezcan de defectos físicos (Ley N° 14.106- Art. 661)
<b>DECRETO N° 503 de 11/9/979</b>	Se establecen procedimientos para salvaguardar en los trámites derechos de menores e incapaces
<b>DECRETO N° 135 de 5/3/980</b>	Se declara que la importación de automóviles para personas lisiadas no está gravada por el IVA
<b>DECRETO N° 227 de 27/5/981</b>	Se establecen las prestaciones que servirá Asignaciones Familiares
<b>DECRETO N° 182 de 8/6/983</b>	Reglamenta el procedimiento y los órganos competentes para el reconocimiento de la incapacidad para el trabajo o empleo habitual
<b>DECRETO N° 549 de 19/8/986</b>	Normas para la introducción del país de vehículos automotores al amparo de este decreto, libre de derechos, tributos y demás gravámenes.



<b>DECRETO N° 457 de 12/7/988</b>	Se establece que todo habitante de la República tiene derecho a afiliarse a la Institución de Asistencia Médica Colectiva (IAMC) que desee.
<b>DECRETO N° 442 de 22/8/991</b>	Registro Nacional de Instituciones
<b>DECRETO N° 25 de 25/2/992</b>	Declárese de Interés Nacional toda actividad de lucha contra las Enfermedades Cardiovasculares. Se declara la última semana de noviembre de cada año: Semana del Corazón.
<b>DECRETO N° 258 de 9/6/995</b>	Reglaméntase un conjunto de normas sobre derechos del paciente
<b>DECRETO N° 116 de 3/3/993</b>	Ordénase el régimen tarifario y sistema de descuentos y bonificaciones que las empresa de servicios de transportes colectivo de pasajeros, en líneas regulares nacionales e internacionales otorgan a diversos usuarios.
<b>DECRETO N° 373 de 21/7/993</b>	Exonérase del pago de la tasa global arancelaria a importaciones de aparatos médicos , prótesis, de vehículos ortopédicos para uso personal, para ser utilizados por discapacitados (Art.58- Ley N° 16095)
<b>DECRETO N° 359 de 21/9/995</b>	Reglamentario Ley N° 16.713 de 3/9/995 (Seguridad Social)
<b>DECRETO N° 381 de 24/12/998</b>	Apruébase el BAREMO para la Valoración del Grado de Invalidez, de aplicación a todas las actividades amparadas por el Banco de Previsión Social.
<b>DECRETO N° 382 de 24/12/998</b>	Dictase normas referidas a jubilación por incapacidad total y subsidio transitorio por incapacidad parcial.
<b>DECRETO N° 241 de 4/8/999</b>	Reglaméntase el régimen especial establecido por la Ley 16.986
<b>DECRETO N° 320 de 15/10/99</b>	Reglamentación Técnica de Alojamiento Privados para Adultos Mayores
<b>DECRETO N° 431 de 22/12/999</b>	Reglamento de la Ley 17.216
<b>DECRETO N° 22 de 19/1/2000</b>	Reglamento Técnico " Autorización de Funcionamiento de Empresa Fabricante y/o importadora de

---

	Productos Médicos"
<b>DECRETO N° 75 de 22/2/2000</b>	Se establece que las entidades privadas autorizadas y habilitadas a prestar atención médica de emergencia con unidades móviles, deberán cooperar en situaciones de emergencia, crisis o desastre
<b>DECRETOS REGLAMENTARIOS Ley N° 13.102 (autos para personas lisiadas)</b>	

---

<b>Declaración Universal de los Derechos Humanos</b>	Aprobado y proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948
<b>Recomendación N°99 de la OIT de fecha 1/6/955</b>	Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesional de los inválidos
<b>Declaración de los Derechos del Retraso Mental</b>	Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1971
<b>Declaración de los Derechos de los Impedidos</b>	Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1975
<b>Declaración de Alma-Ata</b>	de 12 de diciembre de 1978
<b>Declaración Sundberg</b>	Proclamada en Torremolino, Málaga (España del 2 al 7 de noviembre de 1981)
<b>Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad</b>	Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 3 de diciembre de 1982
<b>Recomendación N°159 de la OIT de fecha 1/3/983</b>	Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas, ratificado por Ley N° 15878 de 12/8/987
<b>Declaración de los Derechos del Niño</b>	Ratificada por Uruguay el 28 de setiembre de 1990 a través de la Ley N° 16.137
<b>Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño</b>	Adoptado por la Cumbre Mundial en favor de la Infancia el 30 de setiembre de 1990
<b>Declaración de Cartagena de Indias sobre Políticas Integrales para las Personas con Discapacidad en el Área Iberoamericana</b>	27 y 20 de octubre de 1992 en Colombia
<b>Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad</b>	Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 30 de diciembre de 1993
<b>Declaración de Santiago de Chile sobre Políticas Integrales para Personas con Discapacidad y Adultos Mayores en el Área Iberoamericana</b>	5-8 de octubre de 1993
<b>Estatuto de la Red Iberoamericana de Cooperación Técnica para las Personas Mayores y las</b>	Octubre de 1993 en Santiago de Chile (Chile)

<b>Personas con Discapacidad</b>	
<b>Declaración de Salamanca</b>	7 de octubre de 1994
<b>Compromiso de Montevideo</b>	29 de abril de 1995
<b>Declaración de Montevideo</b>	30 de julio de 1995
<b>Compromiso de Panamá con las Personas con Discapacidad en el Continente Americano</b>	5 de junio de 1996
<b>Declaración de Cartagena de Indias</b>	16-20 de setiembre de 1996 en Cartagena de Indias (Colombia)
<b>Declaración de Lima</b>	5-9 de abril de 1999
<b>Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad</b>	7 de junio de 1999