

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Tesis Licenciatura en Trabajo Social

**La inclusión del Voluntariado en las Instituciones
Públicas en Uruguay: una mirada a la Participación
Ciudadana en Políticas Sociales.**

Viviana Pintos
Tutora: Silvia Rivero

2021



Todos tenemos un hilo que podemos tejer en el entramado del tejido social

 **mides**

ÍNDICE

	Pág.
Resumen.....	1
I. Introducción.....	2
II. Antecedentes.....	3
III. Fundamentación del tema seleccionado.....	4
IV. Objetivos y metodología a emplear.....	6
V. Análisis del tema.....	7
<u>Capítulo 1. La tradición voluntaria en el Uruguay: conceptualización y panorama histórico</u>	7
1.1 Panorama histórico, la matriz de bienestar.....	9
1.2 Evolución del Voluntariado en el Uruguay.....	10
1.3 Hacia la construcción de una definición de Voluntariado.....	13
1.4 Diversas corrientes en torno a la concepción del Voluntariado.....	15
<u>Capítulo 2. La inclusión del voluntariado en la esfera pública en el Uruguay</u>	17
2.1 Programa Nacional de Voluntariado y Prácticas Solidarias.....	21
2.2 Cuantificación y perfil del voluntariado en Uruguay.....	22
Antecedentes estadísticos.....	23
Características y alcance del voluntariado en Uruguay.....	24
<u>Capítulo 3. Políticas sociales y Voluntariado</u>	27
3.1 Estado, Mercado y Sociedad Civil.....	27
3.2 El Tercer Sector.....	30
3.3 Sociedad Civil y Participación Ciudadana.....	31
3.4 Hacia una mirada crítica sobre el alcance y límites de la acción voluntaria en Políticas Públicas.....	33

VI. Situación actual del voluntariado en las Instituciones Públicas en Uruguay.....	37
VII. Reflexiones finales.....	39
Bibliografía.....	44
Anexos.....	49

Resumen

El recorrido del voluntariado en el Uruguay ha sufrido grandes transformaciones desde la reapertura democrática tras el período dictatorial. Es objetivo de este trabajo, conocer parte del recorrido histórico que ha transitado este fenómeno para llegar a tener las características que tiene en la actualidad. Comprender el crecimiento que esta actividad ha tenido en nuestro país implica considerar los procesos que se han dado a nivel mundial en lo que respecta a la historia, la política y el panorama socio económico, cuyas consecuencias han impactado a nivel nacional.

Sus particularidades, motivaciones así como las organizaciones que le dan espacio fueron variando, de manera tal que hoy es el Estado uno de los actores que abre las puertas al voluntariado. Resulta pertinente preguntarse cuáles son las implicancias de esta apertura, cuáles los desafíos, cuales las luces y sombras.

Palabras clave: Voluntariado, Políticas Sociales, Participación Ciudadana.

I. Introducción

El presente documento se realiza en el marco de la presentación de la Monografía final de grado requerida para la aprobación de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

El tema seleccionado es **“La inclusión del Voluntariado en las Instituciones Públicas en el Uruguay: una mirada a la participación ciudadana en Políticas Sociales”**.

Este estudio se enfocará en conocer los alcances del voluntariado en la actualidad en el marco de las transformaciones culturales, sociales y económicas transcurridas en los últimos años. Nuestro estudio tomará el universo temporal comprendido entre el período de dictadura cívico militar que se sucedió de 1973 a 1985 y la actualidad. En estos años la práctica del voluntariado recorrió diversas etapas que forman parte de la contemporaneidad del fenómeno en el Uruguay.

Históricamente asociado a la caridad, la filantropía o al altruismo, las motivaciones del voluntariado hoy parecen haber cambiado. Si bien algunas de estas motivaciones se mantienen, según mostrará el presente trabajo, parece ser que asistimos a una nueva etapa del mismo llamada voluntariado “de Estado” que por primera vez en nuestro país pasa a ser gestionada tanto como regulada por el mismo.

Ser voluntario, ya no con el objetivo de obtener una gratificación personal sino como agente de cambio en pos de una sociedad más justa e igualitaria en todos sus niveles. Parece haberse debilitado la concepción que dictamina que quienes necesitan “ayuda” no pueden ocuparse de sí mismos, sino que el involucramiento en las propias problemáticas de la sociedad puede ser tarea de todos.

En el marco de la reciente reglamentación del voluntariado y su incipiente inserción en el espacio público institucional resulta de interés recoger e identificar tanto rupturas como continuidades en torno a este fenómeno que nos puedan dar indicios del camino hacia donde se dirige esta práctica de cara al futuro.

Como estudio monográfico, sabemos que este trabajo no obtendrá todas las respuestas, sino más bien llevará a abrir interrogantes, discusiones y a dejar planteados algunos desafíos y debates en torno al tema. Nuestra profesión, inserta en el área de las Ciencias Sociales tiene entre sus cometidos problematizar constantemente la realidad

sobre la que actuamos con una mirada crítica constante que permea nuestra práctica. Desentrañar algunos de los significados del voluntariado en tanto forma de participación es lo que propone el presente trabajo, comprendiendo la misma como elemento valioso de integración social.

El presente documento se ordenará en tres capítulos centrales. En una primera parte se intentará establecer una definición de Voluntariado analizando las diferentes etapas atravesadas por el mismo en nuestro país en el segmento temporal establecido para poder llegar a comprender el fenómeno en la actualidad, así como recorrer diferentes perspectivas desde donde entender la práctica.

Un segundo capítulo se dedicará a estudiar el proceso de la inclusión del voluntariado en la esfera pública, analizando los factores históricos, sociales, políticos y culturales que han contribuido al desarrollo de este fenómeno en nuestro país. Allí específicamente, se propone enfocar el análisis hacia el Programa Nacional de Voluntariado del MIDES.

Por último, se reflexionará sobre voluntariado como producto de las relaciones entre los actores, Estado, Mercado y Sociedad civil y su rol en tanto Participación Ciudadana en las Políticas Públicas. Posteriormente se plantean algunos debates en torno al fenómeno del voluntariado, observando algunos cuestionamientos sobre la práctica y se abren ciertas interrogantes sobre el futuro del mismo en nuestro país. Por último, se realizan las reflexiones finales sobre el análisis desarrollado.

II. Antecedentes

En 1997 la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó la declaración del año nacional del Voluntariado (AIV) a celebrarse en el año 2001 en el entendido de que era necesario visibilizar esta práctica y poder fomentarla teniendo en cuenta que es una forma valiosa de participación de la sociedad en la resolución de problemáticas sociales.

La iniciativa centra su interés en la necesidad de que un mayor número de personas que pueda colaborar, generando conciencia global acerca del involucramiento en problemáticas humanitarias, de consolidación de la paz, tanto como en temáticas culturales, sociales y económicas. Para esto, se entendió que fortalecer el ámbito local es fundamental para llegar a resultados globales. Este acontecimiento se constituye en

un punto de inflexión que da inicio a la celebración, cada año el 5 de Diciembre, al reconocimiento y fomento de la acción voluntaria de todo el mundo.

A su vez, en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en 2015, los líderes mundiales aprobaron la Agenda para 2030, donde se considera al voluntariado como un elemento importante que contribuye a la consolidación de la cohesión social y la solidaridad. Tal posicionamiento da cuenta de que esta expansión se está dando a nivel internacional. Para el cumplimiento de los 17 objetivos allí estipulados, se necesita tanto el apoyo institucional como el compromiso de los individuos miembros de la comunidad mundial. Se destaca el rol del voluntariado en el fomento y participación para hacer posible el cumplimiento de esta agenda; en tanto la acción voluntaria posibilita entre otras cosas la apertura de espacios de diálogo, la sensibilización acerca de las necesidades de cambios así como la acción para alcanzar esos cambios.

A nivel nacional, en el marco de las prioridades de la Presidencia de la República para el período 2015-2020 se plantea la construcción y desarrollo de una sociedad más justa e igualitaria en base al valor Solidaridad.

En 2015, a treinta años de la reapertura democrática, se consideró oportuno por parte del gobierno del Encuentro Progresista - Frente Amplio conmemorarlo generando una reflexión y debate sobre ciudadanía y participación.

Es en este contexto que surge en 2016 la creación del Programa Nacional de Voluntariado por parte del Ministerio de Desarrollo Social (PNV - MIDES) el cual busca crear lazos entre Estado y Sociedad Civil en pos de la integración de la comunidad en variadas temáticas de interés general para favorecer el fortalecimiento del tejido social.

III. Fundamentación del tema

Al hablar de procesos sociales, como en este caso el desarrollo del voluntariado y la Participación Ciudadana, nos parece importante incluir algunos aspectos referidos a la mirada desde la perspectiva de la profesión, en el entendido de que el cuadro socio histórico en que se enmarca la misma, “conforma y atraviesa el ejercicio cotidiano del Trabajador Social” (Claramunt, 2009, p. 93).

El Trabajo Social, es definido por la reciente reglamentación como “una profesión universitaria basada en una práctica y disciplina del campo de las Ciencias Sociales. Promueve la dignidad y el desarrollo humano, la participación y el acceso real a los derechos y bienes sociales” (Ley 19.778, Profesión del Trabajo Social, 2009, Art. 3).

Según Baráibar (2005) “las transformaciones en la sociedad afectan las condiciones y relaciones de trabajo, el contenido de la actividad profesional, sus atribuciones, funciones y requisitos de calificación” (p. 156). Por lo cual la profesión debe posicionarse en base a los momentos socioeconómicos e históricos que transita.

Se sostiene entonces, que entender la actualidad de las políticas sociales nos lleva a entender el viraje que ha tenido la “cuestión social” y se comprende por tanto a las mismas como herramientas mediante las cuales el Estado desarrolla la función de protección social. En sus características, como en la forma que se implementan vemos reflejada la interacción entre Estado, Mercado y Sociedad Civil.

En este sentido, si bien la temática puede ser analizada desde diferentes campos de conocimiento, se entiende de suma relevancia, situarnos desde las ciencias sociales, específicamente desde el Trabajo Social. En el marco de la esfera investigativa de la profesión, se puede realizar un gran aporte a la reflexión sobre el tema, y a la generación de conocimiento y nuevas preguntas al respecto.

La producción de conocimientos es clave para el Trabajo Social, según entiende Claramunt (2009) pues de las ciencias sociales “se nutre tanto como a ellas aporta” (p. 93). Según la autora es necesario contribuir a la comprensión de procesos sociales tanto como al conocimiento “de los sujetos con los que trabaja, los problemas sobre los que actúa, las prácticas que como profesión desarrolla, particularmente en el campo de las políticas sociales, área privilegiada de inserción de esta profesión, así como los procesos sociales más amplios” (p. 93).

El interés principal por el estudio de esta temática se basa en la participación personal en el Programa Nacional de Voluntariado en 2016, su año de inicio. Este año, se considera un hito en la historia del voluntariado al abrirse las puertas de las Instituciones Públicas a la ciudadanía para poder participar desde dentro.

Habiendo realizado una búsqueda bibliográfica acerca de la actualidad de la temática en nuestro país, y teniendo en cuenta que los estudios referidos a esta

reconceptualización del voluntariado son escasos por lo reciente de su transformación, parece interesante plantear este tema de estudio.

Es así que el presente trabajo se propone evaluar el camino que se ha transitado en el tema voluntariado, hasta llegar a su estadio actual donde en los últimos años ha sido abrazado por las instituciones públicas de nuestro país, dando lugar a la participación de voluntarios en más de 35 organismos públicos¹.

El mismo tiene como objeto analizar el camino que ha llevado a las Instituciones Públicas a abrir las puertas al voluntariado, fenómeno que se originó en la esfera privada y que hoy la excede ampliamente. Desde la acción individual altruista y filantrópica, las iglesias, los clubes de barrio, hasta las empresas, el voluntariado nace desde lo individual y va tomando una forma colectiva producto de los cambios socio económicos que se estudiarán al avanzar en el análisis. Es de interés entonces, conocer las variables que han llevado a que este proceso tenga la forma en que lo conocemos hoy.

Dentro de ese proceso, vale la pena enfocar el análisis hacia el Programa Nacional de Voluntariado, hito en la historia del fenómeno del voluntariado en el Uruguay. El Programa, es la concreción de los esfuerzos realizados en los últimos años por parte de actores políticos y sociales de promover la participación y hacerla más accesible a todos aquellos que alguna vez quisieron participar y no supieron encontrar o no tuvieron espacios cercanos.

IV. Objetivos y metodología a emplear

Objetivo general

- Analizar el proceso de inclusión del Voluntariado en las Instituciones Públicas de Uruguay como forma de Participación Ciudadana en Políticas Sociales.

Objetivos específicos

- Conocer los factores históricos, sociales, políticos y culturales que han contribuido a la inclusión del voluntariado en el ámbito Público en nuestro país.

¹ <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/3000-personas-participaron-ano-plan-nacional-voluntariado-del-mides>.

- Caracterizar las formas de Participación Ciudadana actuales en las Políticas Públicas en el marco del Programa Nacional de Voluntariado.
- Reflexionar sobre las características del vínculo entre Sociedad Civil y Estado en el contexto actual del voluntariado.

Para llevar a cabo el análisis del tema seleccionado utilizaremos una metodología cualitativa, haciendo uso del análisis documental y la búsqueda bibliográfica la que nos permitirá realizar un estudio de su evolución. Según Peña y Pirela (2007) el análisis de documentos nos permite “en primer lugar, conocer lo que otros pares científicos han hecho o están realizando en un campo específico; en segundo lugar, conocer segmentos específicos de información de algún documento en particular; y por último, conocer la totalidad de información relevante que exista sobre un tema específico” (p. 58). Esta técnica nos permitirá hacer un análisis desde diferentes perspectivas que nos permitan problematizar el tema desde diversas aristas.

V. Análisis del tema

Capítulo 1. La tradición voluntaria en el Uruguay: conceptualización y panorama histórico

Si bien la trayectoria de participación de la Sociedad Civil en sus múltiples formas en nuestro país data de hace muchísimos años, el interés por el estudio del tema del presente trabajo es más reciente. El análisis se enfocará en el fenómeno del voluntariado como una de las formas de participación ciudadana existente.

Reconociendo la trayectoria acumulada en torno al tema por innumerables organizaciones del ámbito privado, se intentará recoger los procesos sociales, económicos, políticos y culturales que abrieron paso al crecimiento del voluntariado como fenómeno de gran visibilidad en la agenda social estatal en los últimos años.

Para poder recorrer el camino hacia el posicionamiento del voluntariado en las Instituciones Públicas es preciso hacer un breve recorrido por los antecedentes de la participación social en el Uruguay.

Rivero (2013) ubica dentro del contexto latinoamericano, en la década del 60' el surgimiento de las organizaciones de la sociedad civil (en adelante, OSC). En la década siguiente en muchos de sus países se producen golpes de Estado, lo que da lugar a variadas formas de organización social y movimientos sociales que trabajaron en el

marco de la coyuntura dictatorial, nucleadas en torno a comisiones, centro de barrio etc. Ya hacia los 80´ durante el retorno a la democracia tras el período de dictadura cívico militar, muchas organizaciones se embanderan con la lucha por los derechos humanos. Llegados los 90´ con la vuelta a la democracia, se da el retiro de gran parte la cooperación internacional que daba apoyo a las organizaciones sociales y “se inicia una política general en todo el continente, orientada por las definiciones del Consenso de Washington, donde se impulsa la transferencia de recursos a las OSC para la implementación de las políticas sociales” (Rivero, 2013, p. 13).

Si bien se esperaba la disminución del número de éstas dado el paulatino retiro de la financiación internacional, por el contrario, se vislumbra desde esa época un crecimiento; para lo cual muchas tuvieron que adaptar su forma de organización y buscar nuevas formas de financiamiento. Las temáticas en torno a las que se nuclean estas organizaciones se diversifica y es cada vez más amplia, excediendo lo que respecta únicamente a la defensa de los Derechos Humanos.

La trayectoria de participación de las OSC es vasta en nuestro país. Estás han constituido durante décadas el espacio por excelencia que ha dado lugar a la participación voluntaria. La ausencia de estudios y encuestas específicas sobre el tema a nivel local, hace difícil conocer el alcance preciso, pero en lo que sí hay coincidencia es en un notorio crecimiento de este tipo de organizaciones, entre ellas las organizaciones no gubernamentales (ONG´s).

El Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) llevan adelante un Mapeo de la Sociedad Civil, recopilando y registrando tras muchos años de trabajo, información de organizaciones de todo tipo de la Sociedad Civil que trabajan sobre incontables áreas. Actualmente las organizaciones que registran superan las 2500 pero saben de la existencia de muchísimas más.

El ICD es una ONG fundada en el año 1986 con el objetivo de promover y fortalecer la participación ciudadana como práctica democrática. Además de realizar un conteo, este mapeo de la sociedad civil busca dar visibilidad al gran entramado de organizaciones que desarrollan acciones dentro del territorio nacional y generar una base de información tanto para organismos de cooperación internacional, la academia, y todas aquellas personas y grupos sociales interesados en ella. Dentro de estas

organizaciones encontramos el trabajo en torno a diversidad de temáticas como ser las referidas a Participación y Derechos, Diversidad y Género, Cultura, Medio Ambiente, y otras.

Albarracín (en Pereira 2012) afirma que el voluntariado no es la única forma de participación sino que el voluntariado es “uno de los instrumentos de participación de los ciudadanos en la ejecución de las políticas públicas sociales” (p. 26).

Sabemos que históricamente se asoció el término a instituciones religiosas, así como a acciones individuales y filantrópicas, pero desde los años ´50 autores identifican ya la existencia de las primeras ONG´s, quienes tienen un largo recorrido en el fomento de la participación social en organizaciones de la sociedad civil. Se trata de aquellas iniciativas organizadas en torno a fines sociales y humanitarios, que no dependen de la administración pública y que no tienen fines de lucro. Aunque muchas de ellas incorporan trabajo voluntario, fomentando esa forma de participación ofrecida por integrantes de la sociedad y grupos con interés en la promoción social, la esencia del trabajo de las ONG´s es profesional, y por tanto remunerado en el marco de políticas, programas y proyectos. Estas organizaciones como se verá más adelante, desarrollan acciones en varias áreas sociales y contribuyen a la co-gestión con el estado de diversas iniciativas. Aunque no constituyen el foco de nuestro trabajo, no podemos dejar de mencionar esta realidad específica que tiene algunos puntos de contacto con el tema estudiado.

1.1 Panorama histórico, la matriz de bienestar

Como se ha mencionado anteriormente, el voluntariado no es un fenómeno estático. Es así que a lo largo del tiempo hemos asistido a diferentes tipos de voluntariados que se enmarcan en el momento socio histórico en que se encuentran. La historia del voluntariado en América Latina marca la línea de evolución que ha tenido el mismo en nuestro país.

Como fenómeno social, comprender al voluntariado implica hacer un encuadre histórico acerca de la matriz de bienestar. A partir del análisis reciente sobre el Estado de Bienestar, encontramos que en el marco de la implementación de los Estados Neoliberales, se da un proceso de transformación de la relación Estado y Sociedad Civil. A partir de los años setenta se dan fuertes procesos de reestructuración del capital,

el crecimiento económico, la globalización y la expansión del capitalismo. La contrapartida de esto, ha sido un creciente desempleo, deterioro de la calidad y condiciones de vida, caída de los salarios reales y el recorte del gasto social. Fue este el momento que dio paso a la crisis del Estado de Bienestar también llamado *Welfare State*. Este Estado en crisis ya no podía sostenerse como el proveedor del bienestar social por excelencia. La disminución del gasto público va de la mano con la disminución de la protección habiendo culminado este proceso en la transferencia de responsabilidades a la sociedad civil. Este escenario se constituye entonces como trasfondo para la expansión del voluntariado social. (Galán 2009).

Aguñín y Sapriza (1997) están de acuerdo en comprender al voluntariado “como recurso social frente a la crisis del Estado de Bienestar” (p. 4). Aunque algunos autores comprenden que la actividad voluntaria no debería sustituir la función de bienestar que hoy es acotada por parte de los Estados, sino más bien complementarla. Gómez y Miélagó (1989) afirman que se trata no de una sustitución sino de la necesidad de un incremento de bienestar.

De todas maneras es un hecho que tras el desmantelamiento del Estado de Bienestar se incrementa la acción voluntaria, y la sociedad civil pasa a hacerse cargo de la resolución de muchos aspectos que anteriormente garantizaba el Estado.

Es en este momento, cuando en la ejecución de las políticas sociales pasan a tomar mayor protagonismo organizaciones de la Sociedad Civil. Esto no significa que Sociedad Civil y Voluntariado sean términos equiparables, sino que el voluntariado ha surgido y tenido su lugar durante mucho tiempo en el seno de estas organizaciones.

Pereira (2012) afirma que desde fines de los años ochenta la participación de voluntarios en las organizaciones sociales ha ido en aumento. Y es en este momento histórico desde donde nos situamos para comenzar nuestro análisis del voluntariado en el Uruguay.

1.2 Evolución del voluntariado en el Uruguay

Si bien no es objetivo de este trabajo profundizar en la historia del voluntariado en nuestro país, se entiende necesario realizar un repaso breve de las etapas que tuvieron que sucederse para llegar al voluntariado al que asistimos actualmente. Es preciso

aclarar que las mismas pueden coexistir y que no necesariamente se hayan sustituido unas a otras.

Se coincide con Pereira (2012) quien sostiene que “es importante reconocer la realidad del voluntariado en el Uruguay como resultado de un proceso de transformación gradual y progresivo de prácticas y discursos que se van construyendo y reconstruyendo en diferentes momentos del país y de la región” (p. 19).

El mismo se apoya en diversos estudios e identifica un crecimiento gradual en la prestación de servicios solidarios que se sucede en tres fases bien delimitadas que atravesó el voluntariado.

Estas son el voluntariado Militante, Filantrópico y de Estado que están determinadas en base a las motivaciones de los individuos y grupos que las llevan a cabo y éstas últimas por el contexto socio histórico del momento. Obviamente estas no se constituyen como compartimentos estancos, si no que se superponen y se redefinen a lo largo de la historia.

Sanborn (2008) ubica entre los años 1960 y 1980 el proceso de dictaduras militares en América Latina que dieron lugar a innumerables levantamientos populares y movimientos de protesta contra el gobierno militar. A la par se erigen organizaciones en defensa de los derechos humanos. La ayuda humanitaria internacional de apoyo a estas organizaciones fue fundamental para el sostenimiento de sus actividades y nuestro país no fue ajeno a esta realidad social.

Comienza allí la primera etapa caracterizada como del voluntariado “militante” la cual el autor ubica entre los últimos años de la dictadura militar y los primeros años de la vuelta a la democracia en nuestro país. Esta etapa se caracteriza por la participación de la sociedad civil organizada, la bandera era la defensa de los derechos humanos dando vida a múltiples espacios de resistencia y cubriendo a la vez necesidades que el Estado no estaba en condiciones de ofrecer en esos años. Surgen ollas populares, comités barriales, centros de asesoramiento legal y diferentes espacios solidarios. El autor identifica como base de este proceso el proyecto político compartido por el regreso de la democracia.

Con la transición hacia la democracia, surge una nueva etapa del voluntariado que el autor identifica como “filantrópico” aquel que nace cuando se reactivan las

elecciones democráticas y los fondos de cooperación internacional retiran sus apoyos, por otro lado, las organizaciones no gubernamentales, que se encontraban activas en el anterior período se ven en crisis tras la restricción financiera. Esto no implicó la desaparición de las mismas pero sí la retracción del apoyo internacional como forma de financiamiento prioritario.

Al recobrase la democracia se dio un fenómeno progresivo de despolitización y desmovilización de la sociedad civil. Los cimientos de esta etapa se fundan en el altruismo y la filantropía. La responsabilidad moral individual permea este período donde ya no hay un proyecto colectivo específico, se trata de un voluntariado más individualista. También se identifica en esta etapa el desarrollo de ésta práctica en el ámbito empresarial. El autor define dicha actividad como “cualquier tipo de apoyo, formal o informal que la empresa brinda a los empleados (...) que deseen ofrecer en forma voluntaria su tiempo y/o sus habilidades al servicio de la comunidad” (Pereira, 2012, p. 26).

Sanborn (2008) está de acuerdo en que hacia la década de los '90 “el panorama de la filantropía latinoamericana incluía a una variedad de actores y formas institucionales que iban desde la caridad religiosa tradicional, hasta nuevas formas de solidaridad y apoyo por la justicia social” (p. 31) y comprende que “la liberalización económica y la democratización política de la década de 1990 alentaron la expansión de la filantropía en buena parte de la región” (p. 45).

Por último, Pereira (2012) identifica como siguiente mojón en la historia del voluntariado la llegada al Gobierno por primera vez del EP – FA quien va a marcar fuertes cambios en la forma en que Estado y Sociedad Civil pasarán a vincularse. Esta etapa es la que el autor denomina como voluntariado “de Estado” y comprende a todas aquellas experiencias realizadas “en el marco de programas o agencias estatales con la finalidad de apoyar un determinado plan o programa, o fortalecer un servicio público gestionado desde alguna estructura estatal” (Pereira, 2012, p. 25).

Nace de esta manera una experiencia que el Estado ya habría puesto a prueba en instancias anteriores como se verá más adelante.

Las actividades de trabajo voluntario serían convocadas desde y por el Estado, abriendo las puertas para trabajar exclusivamente en instituciones del mismo. Esto no

significa que dejan de existir todas las experiencias llevadas a cabo desde el ámbito privado, sino que las desarrolladas en el sector público comienzan a tener mayor notoriedad dada la atención que se pone sobre ella, no solo porque se la publicita de manera masiva, sino porque la reglamentación regula exclusivamente lo que refiere a la arena pública.

1.3 Hacia la construcción de una definición de Voluntariado

Acercarse a una definición única de voluntariado es una tarea difícil ya que este ha tomado diversas formas y representaciones según el contexto histórico que se esté transitando. Las motivaciones son tan diferentes como las personas dispuestas a participar, desde el altruismo, las creencias religiosas, las creencias políticas, el reconocimiento social, el sentimiento de pertenencia o la solidaridad. Tal es la variedad, que algunos argumentan que hay tantos tipos de voluntariado como voluntarios.

La definición elaborada por las Naciones Unidas en el marco de la Celebración del Año Internacional de los Voluntarios en 2001 comprende al voluntariado como “el trabajo o actividad no paga, que se realiza por voluntad propia con la intención de beneficiar a otras personas, sin mediar otro tipo de deber u obligación por lazos familiares o de amistad” (Manual de Voluntariado, 2018, p. 13).

Si se indaga un poco más profundo, considerando todo lo que comprende la actividad voluntaria, se puede decir que esta definición es un tanto genérica, puesto que no toda acción desinteresada se constituye como trabajo voluntario, en tanto no medie un objetivo previo y una organización.

Por otra parte, no todo “trabajo no remunerado” es voluntariado. Siguiendo al Manual de Voluntariado “la persona voluntaria no es ni puede convertirse en mano de obra barata, es decir, no puede considerarse el voluntariado como un recurso que permite ahorrar dinero o evadir contratación de personal” (2018, p. 18). La condición de que no medie remuneración o ganancia económica es determinante al hablar de ésta actividad. Por tanto el carácter de “libertad” o libre voluntad en ejecución de la tarea pasa a tomar un rol fundamental. La voluntad propia como motor de la actividad, y no a instancias de otros con un objetivo individual o donde medie un beneficio primordialmente para quien lo desarrolla a cambio de realizar la tarea. Por último, el beneficio a terceros que no sean familiares, amigos o algún otro lazo de consanguinidad.

Dadas las múltiples aristas para definir el concepto, otra de las maneras de comprender el voluntariado es a partir de las motivaciones que lo posibilitan. En este sentido encontramos el voluntariado filantrópico, motivado por el bien de los demás de manera desinteresada, el religioso fundado en un mandato divino, el empresarial o corporativo en muchas ocasiones como fortalecimiento de las relaciones sociales de la empresa o facilitado por la misma; así como el comunitario el cual motiva a resolver problemáticas de otros miembros de la misma, es decir el “círculo cercano”.

Además, de las motivaciones, el perfil, los lugares así como el tipo de labor donde se desarrolla el voluntariado han cambiado a lo largo del tiempo.

En la actualidad la ONU utiliza el término “Voluntariado de impacto Social Sostenible” el cual entiende como “aquel voluntariado que deja una marca positiva, duradera y sostenible en la comunidad y en el voluntario. Es el voluntariado realmente transformativo”². Este concibe las acciones voluntarias con una mirada a futuro, consciente y trazando un impacto en la vida personal y para las generaciones venideras.

Diversos autores encuentran diferencias notorias entre esta definición y la del voluntariado filantrópico, en donde priman las motivaciones individuales. Aguñín y Sapriza (1997) hablan de un “tránsito desde acciones benéfico-asistencialistas hacia la ampliación de los campos de intervención, en lo que se ha denominado voluntariado de desarrollo” (p. 5). En nuestro país se tomó este concepto y se construyó una definición del mismo, llamada “Voluntariado Transformador”, el cual Thompson y Toro (2000) consideran como aquel que genera “una transformación real de la conciencia hacia formas más consistentes y duraderas de solidaridad y, por tanto, de responsabilidad y compromiso social” (p. 15).

García (2020) en su estudio proyecta los paradigmas del voluntariado hacia el 2030, lo define en base al valor Solidaridad y lo identifica las siguientes características: que se haga por libre albedrío, que exprese un vínculo solidario brindando beneficios a los demás y que se planifique con anticipación y de forma organizada (p. 5).

²https://www.linkedin.com/pulse/evoluci%C3%B3n-del-voluntariado-filantr%C3%B3pico-al-de-impacto-alicia?trk=related_article_Evoluci%C3%B3n%20del%20Voluntariado%20Filantr%C3%B3pico%20al%20Voluntariado%20de%20Impacto%20Social%20Sostenible%3A_article-card_title

Desde este estudio, se coincide con parte de la academia en comprender el fenómeno del voluntariado en relación a la movilización de la ciudadanía como una de las maneras en que la misma puede participar. Asociado por tanto, al compromiso social y la transformación del mundo hacia uno “mejor” generando un cambio desde la comunidad hacia lo global.

1.4 Diversas corrientes en torno a la concepción del Voluntariado

Diversas construcciones acerca del término voluntariado surgen, se contraponen y se sobreponen en algunos casos a lo largo del tiempo. Lo complejo y heterogéneo de este fenómeno hace también a sus diferentes concepciones. Para tratar de comprenderlas, se realizará un breve repaso de algunas corrientes que dan significado al voluntariado.

Fresno y Tsolakis (2012) comprenden al voluntariado en el marco de “la Ciudadanía activa y del desarrollo de la dimensión comunitaria que promueve la participación, que teje, que vincula y que en consecuencia moviliza conciencias, provoca voluntades y crea condiciones para multiplicarse, mediante el despliegue solidario de las capacidades humanas” (p. 16).

Se observa por tanto una nueva etapa donde prima la “conciencia de ciudadanía social, un refuerzo del entramado social de solidaridades basado en el individuo que, (...) busca la participación y asume su propia responsabilidad en incrementar el bienestar y la calidad de la vida en la comunidad concreta donde vive” (Gómez y Miélagó, 1989, p 80).

Por otro lado, también existe una corriente que ubica al voluntariado como sinónimo de trabajo no remunerado solapado. Esto es, que las instituciones disfrazan la convocatoria a la práctica de voluntariado tras la bandera de la participación social mientras cubren vacíos y vacantes que implicarían el gasto de recursos económicos que el recorte del gasto social no permite. Esto se constituye como un elemento de gran preocupación en tanto que en ocasiones una línea muy delgada es la que separa una y otra práctica.

Otros autores como Rifkin (en Aguñin y Sapriza 1997), argumentan que “en la era posmercado, la globalización del sector de mercado y la disminución del papel del gobierno tendrá como consecuencia que las personas se vean forzadas a organizarse en comunidades que defiendan intereses comunes para garantizar su propio futuro” (p. 4).

Entendiendo entonces esta forma de organización de la Sociedad Civil como mero producto de la “necesidad”; esto es resultado de la ausencia de “bienestar” cubierta por el Estado anteriormente.

Aguñín y Sapriza (1997) identifican otra concepción en donde se utiliza el término “colaboradores” la cual reconceptualiza el significado de la práctica en tanto ubica en una relación de pares a los voluntarios con respecto al resto de los miembros de la organización o empresa; entendemos que esta definición resurge actualmente asociada al surgimiento del Voluntariado Corporativo con base en los valores de Responsabilidad Social Empresarial (RSE). Esta concepción de “colaboración” subraya el carácter de pertenencia a la organización, pero no así de trabajo remunerado de la práctica, y refuerza la capacitación para su desempeño como soporte de la misma.

Ya acercándonos a una definición más reciente, se encuentra la reglamentación de la actividad en nuestro país, la cual comprende al voluntario social como aquella persona:

Que por su libre elección ofrece su tiempo, su trabajo y sus competencias, de forma ocasional o periódica, con fines de bien público, individualmente o dentro del marco de organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro (...) sin percibir remuneración alguna a cambio. (2005, Ley de Voluntariado Social N°17.885, art. N°2)

Como sabemos, la actual ley de voluntariado, regula la participación en el ámbito público. Algunos autores advierten que la regulación de la actividad voluntaria desde el Estado se constituye como un control de la participación social. Al respecto, Zurdo (2006) establece que el Estado al regular la actividad está re definiendo el modelo de participación. Específicamente afirma que “el Estado, en función de lo que ha definido como ‘ideal’ está promoviendo y difundiendo un determinado modelo de participación social (...) fomenta y alienta una determinada ‘versión’ del voluntariado – aquella que le resulta útil” (Zurdo, 2006, p.182). Dicho autor comprende entonces la práctica como recurso social que “controla” el Estado, dimensión que desdibuja el sentido de fortalecimiento de la participación social y lo convierte más bien en herramienta estatal.

Algunas corrientes entienden como ya fue mencionado, al voluntariado como trabajo no remunerado encubierto, que estaría cubriendo las carencias del Estado en cuanto a protección producto del recorte del gasto público social. Otros simplemente

entienden que el fenómeno surge efectivamente como necesidad de la sociedad civil de organizarse para resolver problemáticas como consecuencia de la ampliación del mercado y el “achicamiento” del Estado. Por último, otras perspectivas entienden al voluntariado como fortalecimiento de los procesos democráticos, en tanto se trata de una expresión de la sociedad civil que se organiza y autogestiona.

En definitiva, todos estos enfoques tienen en común la expansión de la acción voluntaria como producto de una necesidad de contribuir a la satisfacción de determinadas problemáticas sociales. Siguiendo a Aguñín y Sapriza (1997) el común denominador es entonces la “emergencia de actores sociales organizados, en un marco de institucionalidad democrática reciente que se despliega entre procesos de fragmentación social” (p. 5).

Teniendo en cuenta las definiciones anteriores, y sin pretender que las mismas sean cerradas o conclusivas acerca del tema, llegamos a un concepto de voluntariado que lo considera como el conjunto de todas aquellas voluntades individuales y colectivas que sin buscar rédito económico (y basados en la solidaridad), tienen por objetivo el aporte de sus habilidades y saberes personales a un proyecto organizado compartido. Ello en pos de una sociedad más justa, que no busca un beneficio individual sino de la comunidad en su conjunto.

Capítulo 2. La inclusión del Voluntariado en la esfera pública en el Uruguay

Se entiende que diversos factores socio históricos y políticos van abriendo paso y conformando el camino que lleva al voluntariado a situarse en las Instituciones Públicas en nuestro país en los últimos años. El presente capítulo busca recoger esos acontecimientos que dieron lugar a que la participación social fuera fomentada y reglamentada desde organizaciones del Estado.

Antes de la llegada del nuevo milenio, en 1997 la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó que el año 2001 sería el “Año Internacional de los Voluntarios”.

El cometido de esta designación tenía como ejes la promoción, la visibilización y por sobre todo el reconocimiento de la acción voluntaria a nivel de todos los países. Uruguay fue uno de los 123 países que apoyaron esta resolución. Para la organización de actividades en concordancia con los objetivos internacionales fue necesaria la

creación de Comités Nacionales y en nuestro país quien recogió el desafío fue el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) quien estuvo encargado de la conformación de dicho espacio. Es así que en junio del año 2000 fue creado el Comité Nacional por el año internacional del voluntario integrado en su origen por instituciones públicas, así como organizaciones del Tercer Sector y organismos internacionales. Su primera actividad fue entonces la organización de la celebración del AIV 2001.

Los objetivos de este Comité fueron:

(1) profundizar en una cultura del voluntariado en la sociedad; (2) Motivar y promover la labor de los voluntarios en todas sus formas; (3) Promover una mayor visibilidad y reconocimiento social a los voluntarios; (4) Sensibilizar al gobierno para que implemente políticas y programas sobre voluntariado y (5) Favorecer el intercambio y conocimiento de las experiencias de la labor voluntaria. (Bettoni y Cruz, 2002, p. 14)

Es preciso decir que el Comité quiso tener incidencia de la reglamentación del voluntariado en los ámbitos público y privado. Si bien esto no se concretó hasta muchos años después y con otros alcances, se constituye como antecedente a la Legislación el Decreto Presidencial que declara de interés nacional dicha actividad³.

Buscando el origen del trabajo voluntario desde la institución pública, encontramos la llegada del Encuentro Progresista - Frente Amplio al gobierno en el año 2005 con la creación del PANES (Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social). Este plan surge desde el Ministerio de Desarrollo Social en el marco de un conjunto de políticas dirigidas a la emergencia crítica, esto es, la población de extrema pobreza e indigencia en la búsqueda de una sociedad más justa e igualitaria, la cual había estado desatendida por parte del Estado desde larga data.

Esta nueva etapa marca un nuevo hito en la relación entre Estado y Sociedad Civil, al incorporar formalmente por primera vez el trabajo voluntario en las acciones en el marco de políticas sociales:

La relación del Estado y la sociedad civil (da) lugar un nuevo escenario para el trabajo voluntario. La nueva administración recurrió al trabajo voluntario como

³ Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Deporte y Juventud. Decreto Presidencial del 5 de diciembre de 2000, Montevideo, Uruguay.

instrumento para ampliar el impacto de sus acciones y aumentar la cobertura de sus respuestas. En cierto modo, el reclutamiento de ciudadanos para colaborar con el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES) marcó el inicio de lo que en otros países se reconoce como voluntariado de Estado. (Manual de Voluntariado. 2018. p. 27)

Ese mismo año se aprueba la Ley de Voluntariado Social (N°17.885) promulgada el 19 de agosto de 2005 la cual reglamenta la participación voluntaria exclusivamente en Instituciones Públicas o a través de organizaciones privadas sin fines de lucro. Dicha ley se intentó impulsar tras el AIV por parte del Comité pero en esa ocasión en Proyecto de Ley no contó con los votos necesarios para su aprobación por parte del Parlamento. La misma preparará el camino para reglamentar el futuro Programa del MIDES.

En el año 2008 encontramos la experiencia de la Red de Apoyo al Plan Ceibal (RAP) la cual surge tras la implementación del Plan Ceibal⁴ puesto en marcha a partir de 2007 en primaria en el departamento de Florida, en el contexto político del primer gobierno del EP-FA. Frente a la inclusión de esta tecnología en los centros educativos de nuestro país por primera vez, nace la necesidad de fomentar el aprendizaje sobre el uso de esta herramienta que pronto se proyectaría expandirse por el resto del territorio nacional.

Siguiendo a Pereira (2012), la red surge a iniciativa de la generación 83' de ex integrantes del movimiento estudiantil universitario, conocidos como "semana 83", quienes motivaron a militantes políticos en el objetivo de trabajar sobre la reducción de la brecha digital.

Rap Ceibal convoca a voluntarios para apoyar la implementación del programa. Desde estudiantes universitarios, de secundaria, de programación e informática así como padres de los alumnos fueron quienes integraron esta red que se forma en torno al naciente plan. El Rap ceibal tuvo como objetivo también la realización de charlas de capacitación y sensibilización dirigida a maestros, padres y alumnos de las escuelas públicas. Especialmente en sus inicios, este movimiento fue de suma importancia en tanto contribuyó en parte al exitoso desarrollo que tuvo el programa.

⁴ Plan de apoyo a la Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea.

Este es un antecedente interesante de articulación entre una organización voluntaria que trabaja en apoyo a organismos del Estado que desarrollaron el programa, el MEC (Ministerio de Educación y Cultura), ANTEL (Administración Nacional de Telecomunicaciones del Estado) y ANEP (Administración Nacional de Educación Pública) en conjunto con el LATU (Laboratorio Tecnológico del Uruguay).

Más tarde, en el marco del Programa Nacional de Voluntariado del MIDES, se abre como espacio de participación, una experiencia similar; el plan Ibirapitá (que incluía la entrega de una Tablet de forma gratuita) creado en 2015 con el objetivo de promover la Inclusión Digital adultos mayores, jubilados y jubiladas de todo el país.

El PNV dio la posibilidad a los voluntarios de desarrollar tareas de alfabetización digital así como jornadas de capacitación y todo lo referido al uso de los dispositivos y sus herramientas. Y en muchos casos favoreciendo el intercambio intergeneracional. Dentro de las actividades voluntarias relacionadas a dicho plan se encuentran los Puntos de ayuda, colaboración en los paseos culturales “Ibirapitá sobre ruedas” y el Aula móvil.

En el año 2009 se crea la Mesa Nacional de Diálogo sobre Voluntariado y Compromiso Social. Diversas instituciones públicas y privadas y de la sociedad civil conforman este espacio que su inicio ha participado en la elaboración de dos Manuales, en colaboración con el ICD donde busca recoger experiencias y aprendizajes y a la vez procura ser un ámbito de reflexión sobre la práctica en sí misma.

La Mesa Nacional de Diálogo sobre Voluntariado y Compromiso Social:

parte de la necesidad de hacer visible las acciones de voluntariado y compromiso social a través de la difusión y apoyo de los eventos y actividades nacionales e internacionales y de avanzar en el reconocimiento social, político y legal de los diferentes tipos de compromiso social. (www.mesadevoluntariado.org.uy)

Ya en 2010, en pos de favorecer los compromisos asumidos con los objetivos para el desarrollo sostenible 2030, el segundo gobierno de EP-FA decreta emergencia habitacional dado el gran número de familias que se encontraban en extrema vulnerabilidad y viviendo en situación precaria. Se crea el Plan de Integración Socio Habitacional Juntos, posteriormente llamado PLAN JUNTOS (bajo la coordinación del

MVOT⁵ (ex MVOTMA), el MIDES y Presidencia de la República). Este programa, al igual que el impulsado con la creación del MIDES, se apoyaría en el “trabajo solidario de organizaciones sociales y sindicales” (El Observador, 25 de mayo de 2010 en Pereira 2012, p. 109). De hecho, el voluntariado se constituye como uno de los pilares del Plan, en tanto se recurre a “la solidaridad de la sociedad toda concretada a través de múltiples expresiones entre otras, la del voluntariado”. (Memoria anual 2010 Plan de Integración Socio Habitacional Juntos, p. 1).

Bajo el tercer gobierno del EP- FA, en el año 2016 se crea por parte del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) el Programa Nacional de Voluntariado.

Dentro de las prioridades de la Presidencia de la República para el período 2015-2020 se encuentra la construcción de una sociedad solidaria. Por ello promueve la participación y el trabajo articulado de todas las dependencias del Estado y de la sociedad civil organizada. Desde el MIDES se busca promover, entre otras iniciativas, un Programa Nacional de Voluntariado y Prácticas Solidarias en organismos públicos, que profundice la participación social y la democracia. (<https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/node/580>).

En base a estos propósitos, en 2016 empieza a funcionar el Programa que se analizará en el siguiente apartado.

2.1 Programa Nacional de Voluntariado y Prácticas Solidarias

Dado su acotado alcance, el presente trabajo se centrará en un recorte de la realidad, referido a las Instituciones Públicas y su vínculo con el voluntariado. Desde esta perspectiva nos interesa conocer las características del Programa Nacional de Voluntariado y Prácticas Solidarias y problematizarlo relacionándolo a algunos de los debates actuales en torno al tema.

El PNV impulsado y llevado a cabo por el Ministerio de Desarrollo Social basa sus fundamentos en la integración social y en la ciudadanía como motor del cambio social. De hecho su lema es “Participar para Transformar”.

⁵ Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

Todas las personas mayores de 18 años y las menores de 16 en adelante con consentimiento de sus referentes pueden participar en áreas temáticas referidas a la Salud, Educación, Juventud, Medio Ambiente, Género, Vivienda y otras en todo el territorio nacional. La amplitud del Programa habilita a los ciudadanos a elegir una o más áreas temáticas para participar y a su vez elegir comprometerse ya sea durante todo el período o a actividades puntuales concretas dependiendo de su disponibilidad.

Si bien se valoran los saberes individuales, como consta en la ley, se realizan inducciones y diversas capacitaciones referidas al organismo público que facilita las actividades como acerca de la temática sobre la que se va a intervenir.

Luego de las inscripciones e inicio de actividades se firma un acuerdo de partes entre el voluntario y la institución que lo recibe. Entre los contenidos del compromiso de colaboración se hace constar que la tarea voluntaria no genera derecho ni antecedente para ingresar a la función pública. Tampoco genera derecho a ninguna contraprestación económica por parte de la institución que lo recepciona. A su vez la persona voluntaria tiene derecho a la cobertura de seguro en caso de accidente, siempre que esto suceda cuando se encontrara desempeñando actividades en este contexto. También se destaca la existencia de instancias de reflexión sobre la práctica como espacio de intercambio y como proceso de acompañamiento de la misma. Se constituye como ámbito privilegiado de debate, puesta en común, contacto y evaluación de ambas partes.

2.2 Cuantificación y perfil del voluntariado en Uruguay

Si bien la temática del voluntariado no es reciente, si lo es su visibilidad en la esfera pública como se estuvo analizando más arriba. Es por esto que en el Uruguay no se cuenta con muchos estudios analíticos y estadísticos al respecto.

De hecho, Pereira (2012) referente en el tema en nuestro país, argumenta que “en Uruguay, salvo algunos esfuerzos aislados y puntuales, la academia no se ha ocupado de este tema de forma sistemática y sostenida. Los escasos proyectos que se han impulsado desde ámbitos universitarios, no han derivado en líneas de investigación permanentes, con acumulación en el tiempo” (p. 9). Esto evidencia lo reciente de su puesta en la agenda social nacional. A continuación haremos un breve repaso de lo relevado hasta el momento.

En el año 1995 el ICD realizó una encuesta cuyo alcance fue solamente a la capital del País. Posteriormente, en el año 1998 la consultora CIFRA realizó una encuesta de opinión. En mayo de 2001 FACTUM y en 2002 la empresa INTERCONSULT también realizan encuestas referidas a los trabajos voluntarios. Las encuestas más actuales en torno a la temática son de 2009 y 2019 y las analizaremos en el siguiente ítem.

Antecedentes estadísticos

Si bien las dos últimas encuestas de voluntariado, no fueron realizadas bajo los mismos términos metodológicos ni por las mismas empresas aportan datos relevantes para comprender en líneas generales que está sucediendo a nivel del tema en nuestro país. Se buscarán los puntos en común de las mismas para poder arribar a algunos datos acerca de cómo fue evolucionando el voluntariado en el Uruguay

La encuesta llevada a cabo en 2009 “Encuesta de Voluntariado y prácticas solidarias en Uruguay” por parte de PNUD, el MIDES y el ICD, fue desarrollada con fondos del Programa Voluntarios de las Naciones Unidas (UNV), tuvo carácter nacional tomando una muestra de un total de 1407 hogares de más de 5000 habitantes de todo el país. Se realizaron 21 preguntas sobre las prácticas voluntarias y se realizó en modalidad de entrevista personal.

La encuesta realizada en 2019 fue llevada a cabo por la DNPS⁶ del MIDES a instancias del PNV de la misma institución y realizada por la consultora EQUIPOS. Los objetivos buscaban actualizar los datos de la anterior encuesta disponible tratando de dimensionar los alcances del Programa e impactos sobre el desarrollo de ésta actividad en nuestro país.

En lo que respecta a la metodología de este estudio, la técnica de relevamiento aplicada fue la encuesta telefónica a celulares, coincidiendo el universo de estudio el cual fue personas mayores de 18 años residentes del país. El tamaño de la muestra fue casi similar al anterior, se tomaron 1400 casos.

El formulario de la Encuesta tomó como base las preguntas utilizadas en el estudio del año 2009. En este caso el cuestionario constó de 43 preguntas que fueron ordenadas en cinco módulos.

⁶ Dirección Nacional de Políticas Sociales.

Características y alcance del Voluntariado en el Uruguay

Los datos de la encuesta base ya dan un indicio de que las prácticas de voluntariado en nuestro país se han visto extendidas, ya que la encuesta de Cifra del año 1998 arrojaba que solo el 7% de la población era voluntaria. En 2009 ya el 20% de la población mayor de 14 años realizaba tareas voluntarias al momento de consultarle, esto constituye cerca de medio millón de personas con la voluntad de donar su tiempo para la participación en causas sociales de diversa índole. Es importante tener en cuenta que la encuesta recoge sobre el alcance general que el 43% de la población realizó alguna vez en su vida tareas de voluntariado.

En 2019 ya el 25.2% de los encuestados declaró haber realizado tareas voluntarias en el último año, lo que denota un leve crecimiento en el desarrollo actual de ésta práctica. En comparación con la encuesta anterior también se observa una tendencia hacia el crecimiento de la participación general, ya que el porcentaje de quienes declaran haber realizado voluntariado en algún momento de su vida de los se posiciona en el 46.7%.

Áreas de participación

En lo que respecta a los lugares en donde las personas elegían realizar trabajo voluntario la encuesta de 2009 da cuenta de que en ese momento el área que más elegida era el área de la educación, la cual daba espacio al 28% del total de los voluntarios, seguido por instituciones relacionadas al trabajo por Derechos Humanos y Derechos básicos, situaciones de emergencia humanitaria y problemáticas sociales y relacionadas a la pobreza.

La encuesta de 2019 da un paso más, clasificando de manera más amplia los ámbitos de participación y los divide por tipo de organizaciones “espacio público, empresas, organizaciones sociales y otros”; de todas maneras se mantiene la elección por parte de los voluntarios a participar en espacios relacionados a organizaciones de carácter social. Se mide una fuerte prevalencia del voluntariado en el ámbito privado (53%) seguido por la participación incipiente en el espacio público (28%).

En cuanto a las áreas específicas de participación se mantiene la tendencia a involucrarse mayormente en las áreas de la educación (16,5%) con una fuerte participación también en la social y humanitaria.

Perfil demográfico y socioeconómico

Acerca de las características de las personas que realizan voluntariado, se estima que si bien hay una relativa concentración de voluntarios en el departamento de Montevideo, en todos los departamentos sin excepción está presente esta práctica. Al respecto de la orientación política y creencias, el estudio afirma que “las personas que desarrollan actividades voluntarias se autoidentifican como pertenecientes a sectores de izquierda, de centro o de derecha y vienen de todos los credos y filiaciones religiosas” (Voluntariado: prácticas solidarias en Uruguay, 2009. p. 5).

En cuanto al perfil socio demográfico en los estudios actuales se observa una leve preponderancia de la participación entre quienes viven en el interior sobre quienes viven en la capital.

En lo que respecta al género en la encuesta de 2009 surgía que la proporción de mujeres voluntarias era mayor que la de hombres, en ese momento el 55% de las personas voluntarias eran mujeres. Esto se puede asociar a que históricamente las tareas relacionadas al cuidado y acompañamiento eran mayoritariamente llevadas a cabo por mujeres.

En la encuesta de 2019, si bien son más mujeres las que dicen haber realizado tareas voluntarias alguna vez (22.1 vs 20.9%), es mayor el número de varones que realizaron voluntariado en el último año (25.9 vs 24.7), dando como resultado que en los números actuales se equiparen en lo que respecta a la participación global (haber participado o estarlo haciendo).

Sobre el rango etario, en 2009 se recogía que si bien hombres y mujeres de todas las edades participaban de la actividad, se denotaba un mayor número de jóvenes (el 40% de las personas eran menores de 34 años). La encuesta reciente busca ampliar estos datos, considerando como dato importante la edad en que se inician las actividades voluntarias encontrando que la adolescencia y la juventud son las etapas donde las personas comienzan a buscar espacios de participación voluntaria. A pesar de esto, las edades “activas” hoy parecen ser las que más realizan voluntariado, esto es entre los 30 y los 49 y los 50 a 64 años aportando un 20.9 y 21.8% de participación respectivamente.

En cuanto al nivel educativo, en la encuesta del 2009 se recoge que el nivel de estudios de la mayor parte de personas que realizan voluntariado, era de secundaria incompleta (42%). Como hallazgo importante, en la encuesta de 2019 surge el dato de que, a mayor nivel educativo alcanzado, mayor es el porcentaje de personas voluntarias; 33.9% de los voluntarios estaban cursando educación terciaria en ese momento.

Por último, nos interesa la variable de nivel socio económico para conocer las características de los voluntarios en nuestro país. El análisis de la encuesta de 2009 solo nos informa que “las personas que realizan tareas voluntarias se autoidentifican mayoritariamente como pertenecientes a la clase media baja”. Por su parte, la encuesta más actual encuentra que predomina la participación en el estrato medio. Esto es el 51.6% de los voluntarios.

A grandes rasgos, de los datos extraídos de ambas encuestas podemos encontrar un gran crecimiento e interés por parte de la población uruguaya respecto a las actividades voluntarias. Se percibe una participación equitativa en lo que respecta al género desde temprana edad, dando cuenta del carácter cada vez más universal de esta práctica. Si bien los ámbitos históricos por excelencia que dieron lugar a este fenómeno fueron aquellos pertenecientes al ámbito privado, se observa una gran apertura de la gente a participar en ámbitos públicos, cosa que se pudo ver extendida tras la creación del PNV hace tan solo cinco años. Las iglesias y parroquias, las organizaciones barriales, recreativas, deportivas y culturales, de defensa de los derechos humanos, asociaciones vecinales, instituciones públicas e infinidad de otras se constituyen como espacio que recepciona miles de personas interesadas en brindar su aporte en beneficio de la comunidad. También se constata una ruptura con la creencia de que las personas mayores y/o los desocupados son quienes más vuelcan su tiempo a estas actividades, dado que como vimos, un gran porcentaje de la población activa se dedica al voluntariado; de hecho en el 2009 solo el 1.4% de los encuestados se encontraban en situación de desempleo y de ésta población activa, cada vez más personas con mayores niveles académicos deciden dedicar parte de su tiempo al voluntariado.

La importancia de disponer de esta información permite valorar formas de seguir promoviendo ésta actividad, que al parecer moviliza tanto a la población en cuanto a valores solidarios que aportan a la convivencia social y al desarrollo de la ciudadanía. Se espera que la expansión de dicha actividad también sea acompañada por la

realización de estudios comparables para poder realizar a futuro un análisis más exhaustivo y minucioso.

Capítulo 3. Políticas sociales y Voluntariado

3.1 Estado, Mercado y Sociedad Civil

Para poder comprender el contexto en que surge el voluntariado a nivel mundial, es preciso realizar un acercamiento al tema las relaciones existentes entre Mercado y Estado como proveedores de bienestar y sus efectos para la Sociedad. Para esto, es significativo profundizar en el mencionado anteriormente, derrumbe del “Estado de Bienestar” el cual se erige tras la segunda guerra mundial como hecho histórico, social y político que produjo una modificación de las interacciones entre estos tres actores. En el entendido de que una de sus principales funciones fue mitigar los efectos del capitalismo, así como “cubrir los riesgos e incertidumbres a los que están expuestos los trabajadores asalariados y sus familias” (Farge, 2007, p. 49). Ésta reconfiguración que sufre el Estado afecta directamente las formas en que las sociedades procuran su bienestar.

Para un análisis sobre la coyuntura actual al respecto del rol del Estado, si bien son muchos los enfoques teóricos existentes, nos situaremos junto al autor Narbondo (2014) quién ubica a grandes rasgos, por un lado el Estado Neoliberal y por otro el Estado Desarrollista y de bienestar universalista. Nos centraremos en esta tipología para dar marco a los conceptos que nos interesa analizar.

El mismo, entiende los estados neoliberales como aquellos que para garantizar un orden, político, social, económico y jurídico, fomentan el desarrollo de la mayor cantidad de bienes y servicios mercantilizados en pos del aumento del capital privado y las mayores ganancias en el marco de una economía de libre mercado. Para esto, una de sus principales formas de funcionamiento es la reducción del gasto público social con el objetivo de maximizar las posibilidades de ganancias del capital privado. El autor entiende que “el sistema de bienestar neoliberal es la continuación o construcción del tipo liberal de Gosta Esping –Andersen” (p. 16).

Por su parte, comprende como estados desarrollistas o de bienestar universalista a aquellos que tienen funciones con una fuerte lógica desmercantilizadora con

intervenciones desarrollistas basadas en la igualdad social con derechos sociales para toda la ciudadanía. Es así que el estado de bienestar cumple una función de producción y distribución de bienes y servicios para toda la población, dado por derechos universales que se complementan con políticas focalizadas para lograr incorporar y equiparar a los “excluidos” del sistema.

Enfocándonos a nivel nacional, el autor establece que si bien la impronta económica y social estuviera marcada en la década de los 90’ y principios de los 2000 por el neoliberalismo, el mismo no impactó con la misma fuerza que en el resto del continente; esto se debió en gran medida a la presión ejercida por el Frente Amplio antes como partido, posteriormente como Gobierno, en conjunto con el actor social y sindical constituido por el PIT-CNT⁷.

Somma (2004) coincide con el autor estableciendo que tras la restauración de la democracia, en nuestro país se sucedió un proceso de reformas en el área social pero:

A pesar que las reformas llevadas a cabo en Uruguay supusieron cambios importantes en los sistemas de provisión de bienestar social, y a pesar que, salvo en el caso de la Reforma Educativa, existió una tendencia a privilegiar al mercado en detrimento del Estado, no puede decirse que la pauta mercantilizadora se haya desplegado con virulencia extrema. (pp. 59-60)

Este autor, afirma que Estado, Mercado y Sociedad Civil son los tres actores fundamentales para comprender las sociedades capitalistas. Entiende que Estado y Mercado son concebidos como proveedores de bienestar para la población, pese a esto, no hay que desconocer el papel de la Sociedad Civil o la esfera doméstica.

Desde ésta óptica comprende al Estado como institución que tiene la posibilidad de brindar protección y que se legitima y funda en un conjunto de procedimientos electorales. En base al sistema democrático y sus procesos, las sociedades eligen a sus representantes con el objetivo de administrar y proveer recursos en base a los intereses de la sociedad en su conjunto.

Cabe entonces preguntarse cuáles son las características que diferencian a estas tres esferas o qué puntos tienen en común en esta función de protección que pueden

⁷ Plenario Intersindical de Trabajadores y Convención Nacional de Trabajadores.

aportar. Lo cierto es que muchos estudios coinciden en que el voluntariado se constituye como un producto de la reconfiguración en la relación del Estado y la Sociedad Civil.

Midaglia (2000) está de acuerdo en que este proceso de reformas económicas y sociales repercute directamente en la “reactivación” de la Sociedad Civil;

En este marco las asociaciones civiles adquieren un nuevo status público, puesto que son reconocidas y valoradas en términos de encargarse de la provisión de bienes sociales, en particular los dirigidos a poblaciones pobres y excluidas que carecen de posibilidades de satisfacer sus necesidades vía el mercado. (p.21)

En palabras de la autora esto posibilitó el desarrollo y consolidación del llamado Tercer Sector, la responsabilidad pasa a estar en manos de la sociedad en lo que a la protección respecta.

Sobre este punto, en un análisis más reciente sobre las políticas sociales en nuestro país, la misma autora analiza las consecuencias de los cambios generados a nivel mundial y concluye que en nuestro país se inició un proceso de reformas en materia social en el período dictatorial que toma impulso a partir los 90'. Argumenta que “se llevaron a cabo una serie de serie de reformas sociales estratégicas que modificaron en varios casos la orientación, los formatos de gestión y la provisión de un conjunto de prestaciones sociales” (Midaglia, 2009, p. 153).

La autora define la nueva matriz como de tipo “híbrido” en donde la provisión de bienestar, se produce en la co-participación público - privado e identifica el surgimiento de programas sociales “que cuentan para su puesta en práctica, en una proporción importante, de la participación de organizaciones de la sociedad civil” (Midaglia, 2009, pp. 153-154).

Respecto de los cambios introducidos tras la crisis del Estado de Bienestar, estudiado antes, Rivero (2007) entiende que estos procesos de reformas sociales marcan nuevas formas de relacionamiento entre Estado y Sociedad Civil en la implementación de Políticas Sociales. Es en este contexto donde se apela a la solidaridad y al compromiso social de la sociedad civil organizada que “el estado traspasa servicios y recursos financieros, posibilitando la consolidación del llamado Tercer Sector, constituido por diverso tipo de instituciones sociales” (Rivero, 2007, p. 26).

Al igual que el resto del mundo entonces, en nuestro país se observa esta expansión, a través de innumerables organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan en las más diversas áreas.

Según datos del Manual de Voluntariado publicado en el año 2018, en nuestro país existen diversos espacios donde se ejerce el libre derecho de asociación y se generan oportunidades de participación social. Se trata de asociaciones formales e informales, nucleadas en torno a denominaciones como ONG's, sindicatos, movimientos, centros, redes y organizaciones de diversa índole.

Pereira (2012) entiende que el voluntariado puede constituirse como un socio para el Estado y las Empresas, dado que se conforma como un capital valioso. Siguiendo la misma línea, Gonnet (2013) afirma que “en el marco de estas transformaciones el Estado busca un nuevo vínculo con la sociedad, haciéndola “socia” para el trabajo en políticas sociales” (p. 12).

En este marco de transformaciones sociales, en que los actores de la Sociedad Civil pasan a tomar un rol protagónico en la gestión de bienestar social; Rodríguez (2020) afirma que “el voluntariado es una práctica transformadora que, lejos de concebirse individualmente, se configura y potencia en espacios comunitarios y colectivos; es al mismo tiempo una acción que se complementa y coopera con las políticas públicas” (Encuesta Nacional de Voluntariado, p. 4).

Zurdo (2006) afirma que en esta reestructuración el Estado cumple una “función pública administradora ‘habilitadora’ más que proveedora directa de servicios” (2006, p. 173). El mismo está de acuerdo con que en el debilitamiento del Estado de Bienestar se constituye como pieza fundamental el voluntariado, como nuevo componente del Bienestar Social.

3.2 El Tercer Sector

Nos parece propicio para continuar con el análisis realizar una breve consideración sobre el Tercer Sector como marco para entender el fenómeno de la participación, específicamente la que concierne al voluntariado. El concepto comprende una tercera esfera que excede al mercado y al Estado. Paiva (2004) lo define como:

El conjunto de organizaciones que actúa dentro del sector no lucrativo (Organizaciones no Gubernamentales, Fundaciones, Comedores Escolares, Cooperativas, etc.), a la que los autores suelen denominar de diferentes modos, tales como: Sector No Lucrativo o Sin Fines de lucro, Economía Social o Solidaria, Tercera Vía o Tercer Sector. (p. 99- 100)

La autora identifica que la caída del Estado de Bienestar y la crisis que llevó al desempleo, dieron lugar a que amplios sectores de población quedaran desprotegidos en tanto el Estado ya no podía dar cobertura debido al quiebre que estaba sufriendo. La misma, entiende que todo este proceso dio lugar a la aparición de mayores demandas para cubrir necesidades insatisfechas que comienzan a organizarse en torno a su resolución.

Entendemos entonces la importancia de las organizaciones que forman parte del Tercer Sector, entre ellas el voluntariado, como un importante campo de fuerzas, que visibiliza y gestiona demandas sociales participando en la gestión de programas sociales dirigidos a satisfacer esas necesidades, esto es, la participación activa en la gestión de políticas sociales.

Es preciso observar que si bien una de las características del Tercer Sector es que contiene al conjunto de organizaciones que son independientes del gobierno y las actividades públicas; la acción voluntaria actual se enmarca dentro de éste campo (es decir por fuera de lo público estatal), y en parte pasa a ser regulado por el mismo.

3.3 Sociedad Civil y Participación Ciudadana

Tradicionalmente las garantías de participación política estuvieron ligadas al ejercicio de elección democrática que conocemos como voto, mecanismo que permite a los ciudadanos ser elegibles así como elegir sus representantes políticos.

Posteriormente surge una concepción de Participación más vinculada a los Derechos Humanos que va más allá del concepto de Democracia (asociada al ámbito del sufragio), es decir, más ligada al concepto de Ciudadanía. Marshall define este concepto como “aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad” (2007, p. 37). Es así que en esta nueva etapa se concibe a la participación ciudadana como un derecho ciudadano fundamental que se torna como requisito para el ejercicio de varios otros derechos.

Si observamos el concepto de participación que está por detrás de las instancias del voluntariado, tenemos que según el Curso online para voluntarios (2018) dictado por la Mesa Nacional de Voluntariado:

La participación ciudadana en asuntos públicos, es una de las formas que tienen los ciudadanos para movilizarse en defensa de sus intereses, colocar temas en la agenda, generar un proceso inclusivo y alcanzar el desarrollo humano desde la perspectiva de las necesidades propias y las colectivas. (Módulo II, p.3)

Coincidentemente con la definición anterior, Martínez (2009), concibe el concepto como “el involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos” (p. 31).

Ziccardi (1999) entiende que la participación ciudadana es un elemento clave de incidencia en el espacio de lo estatal y entiende la misma como el acto que refiere a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales)” (p.3).

Al establecerse entonces una interacción entre el Estado y los actores de la Sociedad Civil, es necesario que el primero habilite espacios de participación así como garantice instrumentos para efectivizar la misma.

En este contexto la participación ciudadana se considera como un elemento de suma importancia para el desarrollo de la democracia en tanto brinda mecanismos a los individuos organizados para incidir en las políticas públicas.

Son entonces, las organizaciones de la sociedad civil quienes crean y promueven la participación desde diferentes espacios como ser comités, consejos municipales, asambleas, auditorías públicas entre otras.

Campá (2001) argumenta que el rol del voluntariado excede la mera participación en sí misma, sino que “la participación voluntaria en el ámbito público no significa solo la ejecución de políticas sociales y de los programas de voluntariado que deciden los poderes públicos, sino también su intervención en el proceso de decisión de tales políticas y programas” (p.94).

Por su parte Rivero (2013), entiende que las organizaciones de la sociedad civil que integran el tercer sector generan espacios de puja y poder en torno al trabajo

voluntario los cuales son, la generación de recursos, la conformación de un mercado de trabajo específico y la influencia en la legislación. Otros autores como Martínez (2009) destacan la importancia la función de dispositivo de contralor social sobre el aparato estatal.

Surge entonces la importancia de analizar la implicancia de la intervención de los poderes públicos en la práctica del voluntariado. Hasta el momento hemos visto que en general, se consideran como rasgos positivos tanto la regulación como el fomento y la facilitación de ámbitos en donde participar. Pero la contracara de esto puede encontrarse quizás en el recorte de la autonomía de las instituciones como de la Sociedad Civil que se encuentran bajo la órbita del Estado. De hecho, el que la reglamentación de la práctica en nuestro país no contenga el ámbito privado es una clara muestra de los desacuerdos entre las organizaciones privadas con respecto a la misma.

Uno de los puntos de desencuentro cuando se trabajó la reglamentación fue la creación de un “registro nacional de voluntariado” en donde el Estado tuviera a cargo la inscripción de todas las organizaciones de carácter formal e informal que llevaran a cabo voluntariado, ya fuesen públicas o privadas. Esto fue percibido por las organizaciones como un posible atentado a la autonomía y un control por parte del Estado. Otra de las discrepancias de las organizaciones privadas se basaba en la creencia de que la regulación habilitaba la actividad no remunerada en la órbita del Estado lo cual se leía como voluntariado para sustituir trabajo formal. Fue así que ante las discrepancias varias por parte de las organizaciones privadas se optaron por dar alcance únicamente a nivel público a la ley, y hasta el presente la esfera privada sigue sin tener reglamentación que proteja a sus organizaciones y voluntarios.

El Voluntariado como participación ciudadana en la ejecución de Políticas Sociales

Como se ha analizado hasta el momento, si bien hay muchos cuestionamientos acerca del rol del voluntariado, diversos autores coinciden en comprender el fenómeno como espacio de fortalecimiento de la democracia en tanto la sociedad toda puede con solo su voluntad incidir en su realidad más cercana. Se trata de un proceso en el cual los individuos pasan a tener la posibilidad de tomar parte en los asuntos públicos Pereira (2012), plantea que el espacio de interrelación entre la Sociedad Civil y el Estado es un campo de fuerzas dado que a su interior se sucede una lucha por la autonomía por parte

de los organismos que participan de la acción voluntaria. El mismo entiende que como toda política pública, el voluntariado necesita ser enmarcado en ciertas líneas de acción.

El desarrollo del voluntariado de Estado habilita a los ciudadanos un lugar desde el cual intervenir activamente en la resolución de sus necesidades y la conquista de su bienestar. García Fajardo (en Bel, 1996) afirma que el voluntariado “apuesta por el ejercicio libre, organizado y no remunerado de la solidaridad ciudadana. Ha optado por una sociedad participativa que procura liberar recursos y energías latentes en los ciudadanos para que contribuyan directamente a dar respuesta” (p. 39).

3.4 Hacia una mirada crítica sobre el alcance y límites de la acción voluntaria en Políticas Públicas.

En el transcurso del presente trabajo se han esbozado algunos de los principales debates en torno a la práctica. Se entiende que es necesario profundizar en algunas cuestiones, la primera de ellas es si el voluntariado esconde el desarrollo del trabajo informal en organizaciones e instituciones como sustitución de mano de obra contratada.

Zurdo (2006) analiza el papel del voluntariado ubicado como prestador de servicios dentro del nuevo modelo de bienestar. Vinculado a esto, surge un segundo debate, que cuestiona al voluntariado como práctica que fortalece la democracia en su discurso actual y lo entiende más bien como una práctica legitimadora del orden social. El autor encuentra “funciones ambivalentes del Voluntariado Social como dispositivo de control social (...) y así mismo como fuente de legitimación social” (Zurdo, 2006, p. 169).

Ambas cuestiones, develan ciertos elementos a tener en cuenta para entender si realmente nos encontramos frente a una era en donde el voluntariado se constituye como una práctica transformadora para el desarrollo social de comunidades o como un mecanismo de contralor y mantenimiento del orden social. De hecho, muchos consideran al voluntariado como una pieza fundamental del nuevo puzle del “bienestar social”.

La práctica del voluntariado en el eje estatal puede desarrollarse de dos formas, en la primera, suele participar como intermediaria una organización de la sociedad civil, como es el ejemplo que vimos de RAP Ceibal. En la segunda es directamente el Estado

quien convoca y gestiona programas de voluntariado en el marco de instituciones públicas.

El posicionamiento del voluntariado en las instituciones del Estado tiene como desafío la concordancia de intereses entre los participantes y los espacios que le dan lugar. Siguiendo los conceptos del curso online de Voluntariado en Uruguay (2018) “los contextos institucionales donde se desarrolla el voluntariado tienen su lógica y objetivos propios, los cuales no siempre son coincidentes con la lógica y los objetivos del voluntariado” (Módulo II, p. 2). Es así que se considera necesario para su óptimo funcionamiento esa vinculación; el encontrar ese espacio donde se conjuguen intereses y logren maximizar los beneficios de ambas partes para el cumplimiento de objetivos tanto de una parte como de otra. La contracara de la inclusión del voluntariado en el ámbito público, su posicionamiento en la agenda y por consecuencia la posibilidad de pelear por un presupuesto, el desarrollo de campañas, el pago de viáticos, la asignación de recursos materiales para el desarrollo de actividades, la creación de publicidad y convocatoria implica la asignación de un fondo económico. En la actualidad, la reglamentación no consta con un artículo referido a los recursos económicos.

Otros cuestionamientos surgen en torno a si el voluntariado es una acción meramente asistencialista que presta un servicio puntual sin dirigirse directamente al origen de la problemática de que se trate. “Dar el pescado o enseñar a pescar” resume el debate en torno a esta acción sobre la cual ya prácticamente nadie niega su aporte. Cabe preguntarse desde esta perspectiva si la actividad voluntaria tiene por objetivo soluciones a largo plazo para la diversidad de áreas sobre las que interviene para el llamado “cambio social” o si por el contrario, se basa en trabajar sobre soluciones referidas al momento actual.

Zurdo (2006) argumenta que el voluntariado, cada vez en menor medida se constituye como un poder contra estatal, sino que, por el contrario, el mismo “contribuye indirectamente a la legitimación del orden social y del poder político” entiende entonces que las organizaciones voluntarias “colaboran más que controlan y presionan al Estado” (p. 175).

En base a lo analizado en el presente trabajo, se podría presumir que la regulación por parte del voluntariado en la órbita pública sería una herramienta para garantizar este fenómeno. Al dar garantías también establece deberes y obligaciones a

todos aquellos voluntarios que deseen participar en las actividades por el Estado propuestas. Y como menciona el autor, el Estado no solo regula, controla y utiliza al voluntariado como herramienta para el mantenimiento de estatus quo sino que además se beneficia ahorrando mano de obra con las miles de horas de trabajo voluntario que algunos estudios traducen en un valor económico.

Fukuyama (en Fouce, 2009) establece que el voluntariado "sería una estructura de mediación y contención (...) garantía de vitalidad y supervivencia de las instituciones políticas y económicas neoliberales y sus planes de ajuste reforzando el mercado y haciéndole escasamente regulable" (p. 180).

Según el Manual de gestión y formación (2011), en nuestro país casi el 20% de la población realizaba trabajo voluntario, en ese momento el promedio de horas anuales por persona era de 312 por lo que, esa cuantificación traducida en pesos en base al salario mínimo nacional del total de horas aportadas constituía unos 3000 millones de pesos al año. Teniendo en cuenta el gran crecimiento de la participación social en los posteriores años podemos hablar de una cifra aún más significativa en la actualidad.

Sin duda alguna, los aportes del voluntariado son innumerables, más allá de lo que representa como ahorro en términos económicos. Pero por otra parte hay que tener en cuenta que el estadio actual del voluntariado -al que caracterizamos como "transformador"-, se trata de una práctica "más pensada", más reflexiva, y orientada al futuro. Como tal, el voluntariado actual, especialmente tras la reglamentación, ofrece capacitaciones, y charlas de formación por parte de las organizaciones que reciben a los voluntarios, jornadas de discusión y evaluación que innegablemente implican costos para estas organizaciones. Inclusive la sistematización de documentos escritos, audiovisuales y otros, la convocatoria mediante publicidad y otras acciones en que se invierte para la captación de voluntarios.

Por último, siguiendo con una mirada crítica acerca del fenómeno resulta de interés, reflexionar sobre voluntariado vs. militancia, conceptos que se muchas veces suelen confundirse. Tanto militancia, como la concepción actual de voluntariado tienen en común su motivación final que radica en el cambio social. La militancia puede ser coincidente con el voluntariado, pero no todos los militantes son voluntarios ni viceversa. Si bien ambos tienen puntos en común, hoy día el concepto de militancia

suele asociarse a lo político partidario, si bien en muchas ocasiones se hace política sin ingresar a la esfera política. Como se puede ver, es difícil trazar fronteras entre ambos conceptos en tanto se entiende que el voluntariado se constituye como un fenómeno social que con su práctica busca generar transformaciones sociales. El voluntariado se encuentra permeado de praxis, el hacer, el accionar. Lo que puede trazar una clara línea entre ambos quizás sea los valores y concepciones que motivan ese accionar. Algunos autores establecen que el principio de imparcialidad política es imposible de sostener en la práctica voluntaria en tanto la adscripción política no es una tarea a tiempo parcial, en donde uno puede despojarse de sus ideales políticos y partidarios.

VI. Situación actual del voluntariado en las Instituciones Públicas de Uruguay

Es preciso aclarar que sobre el Programa Nacional de Voluntariado iniciado por el MIDES en el año 2016, constan actividades hasta fines del mes de mayo de 2020 en su página web⁸. Al intentar establecer contacto a través del correo oficial ofrecido por el Programa, recibimos una respuesta automática la cual informaba que “el Programa Nacional de Voluntariado se encuentra inactivo en este momento”. A su vez, intentamos establecer contacto con la actual Directora Nacional de Desarrollo Social sin obtener respuesta.

Uno de los factores que puede estar incidiendo en la suspensión de actividades referidas al Programa es la vigente situación sanitaria, dado que también en Marzo 2020 se decreta la pandemia mundial del Covid 19 con las graves consecuencias de público conocimiento. Con la reducción de la movilidad y el auge del teletrabajo también en la esfera pública, esta puede ser una de las explicaciones posibles.

No obstante, parece pertinente preguntarnos si el cambio de gobierno asumido por la coalición en 2020 tras quince años de mandato del EP- FA dará continuidad al Programa, manteniendo en la Agenda Pública al voluntariado, al menos en la línea programática que se venía gestando a nivel de las Instituciones del Estado. No encontramos pronunciamientos públicos al respecto. Nos preguntamos también si ese silencio nos indica posibles cambios en las directrices del Programa.

⁸ <https://voluntariado.mides.gub.uy/cartelera>

Resulta de interés considerar una situación reciente, a modo de tomar un ejemplo de cómo los significados del concepto del voluntariado pueden variar de acuerdo al espacio desde donde se construyen y cómo las diferentes formas de practicarlo lo dotan de significado. En el primer trimestre del presente año aparece la noticia en los medios de comunicación acerca del resurgimiento de una sociedad filantrópica en el contexto de la pandemia; que tuvo sus orígenes en el año 1843. Damas Orientales se denomina como “la organización más antigua de mujeres del país vinculada a la solidaridad y la filantropía”. Interesadas en mitigar algunas de las consecuencias de la Guerra Grande, éste grupo fue constituido por “madres, esposas y hermanas de los que combaten por la libertad”. Hoy desde el lugar de Sociedad Civil organizada proyectan trabajar para el cambio social desde una perspectiva humanista.

Cabe preguntarse si se puede leer este resurgimiento de la asociación como un fenómeno de “refilantropización” del trabajo voluntario. Su autodenominación “filantrópica” busca distar del “viejo” concepto de caridad asociada al carácter religioso que imperaba en la época de sus orígenes, ya que las damas subrayan el carácter laico de la asociación.

Respecto del resurgimiento de este grupo, cabe también la pregunta (si bien se denomina de mujeres feministas) de si contribuye en cierta medida a la re feminización de las actividades voluntarias propias de sus orígenes. Como hemos visto, el fenómeno del voluntariado según las últimas encuestas había destronado la participación mayoritaria de mujeres, rompiendo con los estereotipos referidos a los cuidados y el género. Lo reciente del hecho y el tiempo que queda aún de gobierno no nos permite hoy develar esta incógnita, queda entonces abierta la interrogante.

VII. Reflexiones finales

Como consecuencia de la nueva configuración de las relaciones entre Estado, Mercado y Sociedad Civil se produce una reconceptualización de los significados de una actividad histórica que llamamos voluntariado como una de las formas de participación ciudadana existentes. Para dar respuesta al déficit de bienestar del Estado, resultado de las nuevas políticas económicas de corte neoliberal adoptadas por nuestros países en mayor o en menor medida, parece ser que el voluntariado en la actualidad pasa a despertar interés en la agenda pública estatal en tanto su regulación parece haberse convertido en un elemento funcional para mitigar esas deficiencias.

Es aquí cuando toma protagonismo la discusión acerca de si la actividad voluntaria cumple una función de contralor de la gestión de las Políticas Sociales al ser partícipe de la toma decisiones o se reduce al ser tomada por el Estado para convertirse en un mecanismo de su propia legitimación. Creemos que la práctica puede tener este carácter ambivalente, tanto de fortalecimiento de la democracia como de herramienta estatal. A partir de esto, nos preguntamos si el futuro de esta actividad, en tanto gestionada por el Estado mantendrá una cierta autonomía en su accionar o no. También surge cuestionarnos si es un desafío la regulación del voluntariado también en el ámbito privado del resto de las organizaciones de la sociedad civil que lo llevan a cabo o si en cambio deben existir dispositivos que queden por fuera del aparato estatal que haga las funciones de equilibrio social.

Regulado o no por el Estado, creemos que el voluntariado se ha instituido en la sociedad en los últimos años como resultado de los procesos acumulados analizados en el presente trabajo. Signo de esto es su progresivo crecimiento y expansión en el número de voluntarios que buscaron espacios para poder participar, en tanto han adoptado esta práctica todas las generaciones, sexos y edades, al punto de constituirse como una fuerza social de importantes dimensiones. Por otro lado, la reglamentación ha facilitado una cercanía con la sociedad en donde se ofrece a la ciudadanía una amplia variedad de organismos y temáticas desde donde vincularse al voluntariado de acuerdo a los intereses y disponibilidad de cada individuo y a la vez ha propuesto ciertas garantías tanto a organismos como voluntarios. Sin duda que la regulación de la actividad aporta la difusión y convocatoria de forma más masiva, a pesar de esto algunos autores cuestionan que esto se torne en burocratización de la práctica.

También entendemos que la reglamentación al establecer espacios de capacitación, supervisión y acompañamiento inicia un proceso de profesionalización de la práctica, en sus orígenes gestionada de manera más espontánea. Toda acción cuenta con varias lecturas, en este caso es difícil creer que los cursos e incentivos a la gestión del voluntariado no generen un aporte y una mejora en el desarrollo de esta práctica volviéndola más eficiente. El hecho de que no sean actividades aisladas sino gestionadas en el marco de un Programa da cuenta de esto.

El voluntariado se ha insertado en instituciones educativas, juveniles y recreativas, medioambientales, de inclusión digital, en el área de salud, adolescencias infractoras y hasta en el contexto actual de emergencia social. Por lo que pensar que hay una única manera de gestionar el voluntariado es impensable. Sin duda cada área temática cuenta con sus particularidades, y considerar la práctica en cada una de sus áreas parece ser clave. Por último, la regulación nos parece importante en tanto pone foco en la práctica para la asignación de recursos económicos para su fomento.

A su vez nos parece un gran desafío la sistematización de este fenómeno en la actualidad pensando en la acumulación de conocimiento para las generaciones venideras, tanto de políticas referidas al voluntariado, así como instancia de reflexión del mismo. Cuestionar maneras de hacer y vicios que se dan sobre la práctica es fundamental. Hasta el momento, si bien existen estudios aislados, la academia no se ha ocupado del estudio de la temática en forma sostenida; indicador de esto es la escasez de estudios comparativos históricos como actuales o la carencia de datos estadísticos certeros al respecto.

Entre los desafíos en torno a la actividad voluntaria, encontramos el contexto mundial actual de la pandemia, que ha repercutido en innumerables esferas de la vida cotidiana. Esta práctica originada desde la territorialidad, hoy se encontró con el obstáculo del impedimento del encuentro físico. En muchos espacios el poder sostener las actividades se volvió un reto y es allí cuando se volvió necesario encontrar mecanismos para su funcionamiento en el ámbito de la virtualidad. En tiempos de creciente individualidad mantener ámbitos de integración social ya era tarea difícil, mucho más cuando los espacios de encuentro, “codo con codo” se vieron suspendidos debido a la crisis sanitaria decretada a nivel mundial.

Más que nunca durante una crisis mundial fue prioridad para el voluntariado sostener su actividad en tanto práctica pensada para contribuir en éste tipo de problemáticas de ayuda humanitaria entre muchas otras. El voluntariado en línea se estableció como una forma nueva de participación. Este dispositivo dio la oportunidad a aquellos que quisieran ofrecer su tiempo así como sus conocimientos sin tener que necesariamente desplazarse de su hogar, acortando distancias a través del uso de internet y las aplicaciones de reunión.

Es así que más allá de sus diversas concepciones, en este contexto encontramos el valor del voluntariado en cuanto símbolo de reconstrucción del tejido social. Aquí radica la importancia de la reflexión acerca del tema desde la perspectiva del Trabajo Social.

La implantación de los regímenes neoliberales también afectó al desarrollo de la profesión en sus distintos roles. Al modificarse “la cuestión social” dados los cambios que ya hemos analizado anteriormente, inevitablemente se sucedieron cambios en las formas del ejercicio profesional y en el tratamiento de las políticas sociales. En la actualidad, entendemos que, desde diferentes lugares, tanto los Trabajadores Sociales como los voluntarios se constituyen en protagonistas activos en la gestión Políticas Sociales, cada uno desde su papel específico. Ambos tienen como objetivo el trabajo para intervenir sobre ciertas necesidades de la población desde diferentes lugares. Los Trabajadores Sociales desde un lugar sin dudas profesional y los voluntarios no necesariamente, pero cada vez con mayor acceso a recursos de capacitación para ejercer su tarea.

También queremos hacer mención a la participación de la juventud, hoy concebida como semilla de cambio social. En nuestro país, desde el año 2000 se celebra el Día Mundial del Voluntariado Juvenil el último fin de semana del mes de Abril. La ONU a través de los Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) apuesta a los jóvenes como elemento de impacto para las generaciones venideras, y se propone un llamado a los jóvenes como decisores de su propio futuro. La juventud representa un importante porcentaje de voluntarios y el hecho de que se involucren en las agendas es determinante para el cumplimiento de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible. En concordancia con los objetivos internacionales se busca el reconocimiento del aporte de

esta actividad llevada a cabo por esta franja etaria donde se realizan actividades entre varios grupos voluntarios fomentando el fortalecimiento de dichas agrupaciones.

Esta proliferación de espacios, así como grupos sociales, reafirman la premisa de que estamos asistiendo a un proceso de institucionalización del voluntariado.

Instaurado en la sociedad al ser tomado desde múltiples espacios institucionales, ya sea desde el Estado, las Universidades, las empresas (RSE) entre otras. Dan cuenta de este proceso, la tendencia a la profesionalización de la acción. No solo la realización por primera vez de cursos sobre voluntariado, sino la apertura a las capacitaciones sobre las diversas temáticas en las que interviene el mismo.

Al reflexionar sobre los retos que trae consigo la institucionalización de esta práctica entendemos que repensar los espacios que se abren es fundamental. Ante el crecimiento de este fenómeno, relacionado al estatus de ciudadanía, creemos que esta universalidad que permea el concepto debe ejecutarse realmente. Y es aquí cuando nos planteamos que el voluntariado sea inclusivo. Esto es, que todos y todas realmente puedan participar, garantizando la posibilidad de aporte por ejemplo a personas con capacidades diferentes resulta crucial para enriquecer este proyecto. Para esto, son necesarios mecanismos que aseguren el acceso a las herramientas para que cada vez más personas puedan llevar a cabo la tarea que se propongan, así como el adecuar las instituciones para recibir a esta pluralidad de voluntarios.

El voluntariado no solo se amplía a nivel nacional, sino que también cada vez más recursos nacionales se proyectan hacia el extranjero. Es así que en la actualidad hay muchas organizaciones internacionales que vinculan voluntarios uruguayos como ser los Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) de la ONU, Fundación Telefónica Movistar, la Asociación Casa Ronald McDonald, América Solidaria entre otras. Sin olvidar la cultura del voluntariado corporativo que ya se desarrolla en cada vez más empresas.

En síntesis, estamos de acuerdo en que la forma de hacer voluntariado en nuestro país ha cambiado así como su alcance. Si bien es difícil cuantificar el número de voluntarios en la actualidad, los datos analizados denotan el crecimiento de esta práctica. ¿Perdurará en el tiempo la etapa del voluntariado llamada “de Estado”? No podemos saberlo. Pero con certeza esta no es la fase final del voluntariado por cuanto lo

entendemos como fenómeno social en constante transformación. Seguramente el tiempo traiga nuevas formas de hacer el voluntariado, nuevas motivaciones, nuevos actores, nuevos espacios. Lo que sin dudas se proyectará a futuro es la práctica en sí misma, como forma de decisión, de participación, de acción y como forma de transformación social de los individuos.

Para que el voluntariado pueda seguir ampliando sus horizontes en la esfera institucional estatal es necesario redoblar los esfuerzos; para alcanzar nuevos objetivos tanto para los voluntarios como para el Estado. Es preciso reflexionar acerca del vínculo entre las OSC y el voluntariado llevado a cabo desde la esfera pública. Ante la mencionada puja de poder, ¿es condición necesaria el debilitamiento del Estado para que los actores de la sociedad civil puedan seguir siendo protagonistas? En nuestra opinión, entendemos que ambos espacios deben convivir, co- participar así como co- gestionar las Políticas Sociales, promoviendo y fortaleciendo la participación ciudadana en sus diversas formas –el voluntariado y otras- cada uno desde su rol específico y nutrirse mutuamente en la construcción de lo público como bien colectivo.

BIBLIOGRAFIA

- Aguñin, M. y Sapriza, G. (1997). *Características del voluntariado en Uruguay*. ICD, Montevideo.
- Baráibar, X. (2005). Transformaciones en los regímenes de protección social y sus impactos en el Trabajo Social. *Revista Katálysis*, 8(2), 155-166.
- Batthyány, K. y Cabrera, M. (coord.) (2011). *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales*. Apuntes para un curso inicial. Montevideo: UDELAR.
- Bel, A. (1996). Estado de Bienestar y voluntariado social. *Papeles de Geografía*, (23-24), 33-45.
- Bettoni, A. y Cruz, A. (2001). Voluntariado en Uruguay: perfiles, impactos y desafíos. III Encuentro de la red latinoamericana y del caribe de la sociedad internacional de investigación del tercer sector (ISTR). *Perspectivas Latinoamericanas sobre el Tercer Sector*. 12-14 de Diciembre 2001. Buenos Aires, Argentina.
- Claramunt, A. (2009). El Trabajo Social y sus múltiples dimensiones: hacia la definición de una cartografía de la profesión en la actualidad. *Revista Fronteras* n° 5. Montevideo, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UR, mayo de 2009, p. 91-104.
- Farge Collazos, C. (2007). El Estado de bienestar. *Enfoques (La Plata)*, (1-2), 45-54.
- Fresno, J. M. y Tsolakis, A. (2012). Profundizar el voluntariado: los retos hasta 2020. *Madrid: Plataforma del Voluntariado de España (PVE)*.

- Fouce, J. G. (2009). Voluntariado social en el siglo XXI: ¿movimiento social o instrumento neoliberal? *Psychosocial Intervention*, 18(2), 177-190.
- Galán B. H. (2009). ¿Qué crisis afecta al Estado de Bienestar? Dinámica general y lecciones del caso alemán. *Andamios*. vol.5 no.10, p. 335-359. México abr. 2009. Versión impresa ISSN 1870-0063.
- García-Campá, S. (2001). *La participación del voluntariado en las decisiones públicas: el Consejo de voluntariado*.
- García, O. (2020). *Voluntariado 2030: Nuevos Paradigmas*.
- Gerstenfeld, P. y Fuentes, A. (2005). *Caracterización del Tercer Sector en las políticas de formación de capital humano en Uruguay*. CEPAL.
- Gonnet, M. (2013). *Voluntariado en el Uruguay. Aportes para la problematización de las políticas sociales actuales*. Monografía final de grado. Licenciatura en Trabajo Social. UDELAR.
- Instituto de Comunicación y desarrollo (2011). *Voluntariado (s), Manual de gestión y formación. Una mirada desde Uruguay*.
- Marshall, T. H. (2007). Ciudadanía y clase social. En: Marshall, T. H. y Bottomore, T. *Ciudadanía y Clases Sociales*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Martínez, M. T. V. (2009). *Participación ciudadana y políticas públicas*. Eduardo Guerra, Décimo Certamen de Ensayo Político, 31-48.
- Midaglia, C. (2000). *Alternativas de protección a la infancia carente*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Midaglia, C. (2009). Las políticas sociales del gobierno de izquierda en Uruguay. *Consenso progresista: Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur.*, 149.

MIDES. Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD), Programa Voluntarios de las Naciones Unidas (UNV) (2009): *Voluntariado: prácticas solidarias en el Uruguay.*

MIDES (2018), Mesa Nacional de Diálogo sobre Voluntariado y Compromiso Social. Manual de gestión y formación del voluntariado dirigido a instituciones públicas y privadas. *VOLUNTARIADO (S) Participación comprometida con el desarrollo.*

MIDES. Dirección Nacional de Políticas Sociales. Encuesta Nacional de Voluntariado (2020).

Narbondo, P. (2014). Estado neoliberal, Estado desarrollista y Estado de bienestar universalista. Definiciones conceptuales y aplicación a una caracterización preliminar de algunas de las reformas del Estado y del sector público de los gobiernos del Frente Amplio. *Documento de Trabajo (On Line)/FCS-ICP; 02/14.*

Paiva, V. (2004). *¿Qué es el Tercer Sector?*

Pereira, J. (2009): Seminario Voluntariado y Políticas Públicas en Uruguay. Día Internacional del Voluntariado. El Voluntariado en Uruguay: Campo de fuerzas y significados. Departamento de Ciencias Sociales. Universidad Católica del Uruguay.

- Pereira, J., Bettioni, A., y Licandro O, coord. (2012): *Presente y futuro del voluntariado en Uruguay*. Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- Pérez Arcila, F. M., Cortés Sánchez, C., Sánchez Yopazá, X., y Vargas Galvis, K. (2021). *Guía de citación y referenciación: normas APA séptima edición (2020)*.
- Perold, H. y Tapia, M.N. (editoras). (2007). *Servicio Cívico y Voluntariado en Latinoamérica y el Caribe*. Service Enquiry/Servicio Cívico y Voluntariado Volumen 2. Buenos Aires, Centro Latinoamericano de Aprendizaje y Servicio Solidario.
- Rivero, S. (2007). Políticas Sociales Neoliberales: Una mirada desde la sociedad civil organizada. *Sociedade em debate*, 13(2), 23-32.
- Rivero, S (2013). Organizaciones de la sociedad civil en gestión de políticas sociales. *Realidades*, 3(1), 9-24.
- Rivero, S. (2018). Relación Sociedad Civil-Estado para la gestión de Políticas Sociales: un campo ocupacional consolidado para Trabajo Social. *Fronteras*, n. 11, 103-114.
- Sanborn, C. (2008). Filantropía en América Latina: tradiciones históricas y tendencias actuales. *Filantropía y cambio social en América Latina*, 25.
- Somma, N (2004). *El Estado de Bienestar en el Uruguay democrático: entre la refundación y el desmantelamiento*.
- Thompson, A. y Toro, O. (2000). El voluntariado social en América Latina. Tendencias, influencias, espacios y lecciones aprendidas. *Revista Sociedad Civil*, 3(9).

Ziccardi, A. (1999). Los actores de la participación ciudadana. *Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 18.*

Zurdo, A. (2006). Voluntariado y Estado: las funciones ambivalentes del Nuevo Voluntariado. *Política y Sociedad. Vol. 43(1) 169-188.*

FUENTES DOCUMENTALES

- Curso Online de Voluntariado (2018) – MIDES. Materiales extraídos del foro del curso.

Leyes

- Ley 17.885 de 2005. (12 de Agosto de 2005) Voluntariado Social.
- Ley 19.778 de 2019 (16 de Agosto de 2019) Reglamentación del Trabajo Social.

Páginas web

- https://www.linkedin.com/pulse/evoluci%C3%B3n-del-voluntariado-filantr%C3%B3pico-al-de-impacto-alicia?trk=related_article_Evoluci%C3%B3n%20del%20Voluntariado%20Filantr%C3%B3pico%20al%20Voluntariado%20de%20Impacto%20Social%20Sostenible%3A_articloe-card_title
- <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/node/580>
- [https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/3000-personas-participaron-ano-plan-nacional-voluntariado-del-mides.](https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/3000-personas-participaron-ano-plan-nacional-voluntariado-del-mides)
- <https://voluntariado.mides.gub.uy/>