



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

Tesis Maestría en Trabajo Social

¡A voluntad!: el voluntariado en la producción social
del hábitat urbano.
Techo Uruguay y el Plan de Integración Socio-
habitacional Juntos (2010-2015)

Cecilia Capel Cotogno

Tutores: Ximena Baraíbar
Gustavo Machado

2022

A Camilo y Gino

Prólogo y agradecimientos

Este trabajo de tesis con el que me propongo culminar el largo proceso que me llevó la Maestría de Trabajo Social, es el resultado de una búsqueda de muchos años, donde encontrar un tema que me convocara e incentivara a su estudio no fue nada sencillo. En el proceso algunos hitos resultaron claves, descubrir realmente mi interés y los porqué de él, fue sustantivo para no quedarme en el intento.

Los devaneos intelectuales y el intercambio personal y profesional respecto a la ciudadanía y a las construcciones sociales, con colegas con los que comparto mi cotidiana labor, fueron motor de avance en la tarea. Sin embargo, cada uno de ellos parecía venir acompañado de un retroceso. En esa búsqueda perdí –y me perdí- por bastante tiempo. El interés personal y la riqueza de las prácticas que pude conocer en el proceso de investigación, fue lo que devolvió los bríos y me permite hoy estar presentando este documento.

Comprender y pensar críticamente cómo son puestas a consideración y debatidas las categorías de ciudadanía y participación -en vinculación directa con el voluntariado presente en algunas de las experiencias de producción social del hábitat en los últimos años en Uruguay-, no fue una tarea fácil. La ligazón de la temática con intereses políticos partidarios en el caso de la experiencia del Plan Juntos, y cargada de prejuicios (donde incluyo los míos propios), en el caso de Techo fueron en algunos momentos escollos, aspiro a que finalmente superados o al menos explicitados.

Quiero también mencionar que este trabajo hubiera sido imposible sin la generosidad de quienes brindaron su tiempo y compartieron conocimientos, opiniones, experiencias que me permitieron en el acierto o en el error la construcción de este relato sobre el voluntariado vinculado a la producción social del hábitat en el Uruguay de los últimos años.

En esta búsqueda encontré muchas personas que mostraron un gran compromiso y defensa del voluntariado como forma de participación social que requiere ser cuidada y defendida como tal, aunque también bajo una mirada crítica que permita que no se utilice el concepto de forma tal que pueda encubrir un tipo de prácticas que distan mucho de la solidaridad y la búsqueda del bien común que hacen a la esencia del mismo. A todas y cada una de estas personas y organizaciones que compartieron sus testimonios y vivencias para este trabajo, va mi más sentido reconocimiento y agradecimiento.

Por último, pero no por ello menos relevante, quiero agradecer a Gino, Irene y Lula por la lectura de este trabajo y los comentarios. Si alguna cosa de las sugeridas por ellas y él cuajaron y fueron para bien, es su responsabilidad, caso contrario me hago cargo. También a Gustavo y Ximena que no decayeron en el intento de acompañar y sostener este largo proceso desde un rol docente, pero y por sobretodo humano.

...no está en crisis la idea de que necesitamos una sociedad mejor, de que necesitamos una sociedad más justa. Las promesas de la modernidad –la libertad, la igualdad y la solidaridad– siguen siendo una aspiración para la población mundial. Nuestra situación es algo compleja: podemos afirmar que tenemos problemas modernos para los cuales no tenemos soluciones modernas. Y esto le da a nuestro tiempo el carácter de transición: tenemos que hacer un esfuerzo muy exigente por reinventar la emancipación social. (De Sousa Santos, 2006, pp.14-15)

Resumen:

El voluntariado como temática ha irrumpido en el campo de lo social con énfasis hace varias décadas en el contexto latinoamericano, pero también nacional. De igual modo lo ha hecho el voluntariado vinculado a las propuestas de hábitat y vivienda destinadas a los sectores de población más pobres.

Recurriendo al concepto de Producción Social del Hábitat, es posible analizar el fenómeno del voluntariado en acción en nuestro país a través de 2 de las principales experiencias que lo han utilizado (tanto en su relato como en su práctica), Techo Uruguay (ex Un techo para mi país Uruguay) y el Plan de Integración Sociohabitacional Juntos (Plan Juntos). Ambas experiencias, tuvieron en el período de estudio seleccionado (2010-2015), actuación en varios territorios de Montevideo urbano lo cual facilitó el trabajo de campo.

Metodológicamente, opté por realizar una investigación de corte cualitativa de inspiración etnográfica utilizando algunas de sus principales herramientas. Ante la escasez de aportes teóricos referentes a la temática en concreto, las entrevistas en profundidad, las observaciones de campo y otras herramientas utilizadas desde este enfoque metodológico, resultaron de utilidad para suplir y/o complementar la producción existente.

Las reflexiones que emergen del análisis de los casos de estudio propuestos, permiten arrojar luz sobre lo versátil que puede resultar el voluntariado y los riesgos que puede traer aparejado si no existe en el ámbito institucional que lo albergue claridad y contención para el desarrollo de esta tarea.

Palabras Clave: sociedad civil, voluntariado, participación, Producción Social del Hábitat, Techo y Plan Juntos

Abstract:

Volunteering as a topic has broken into social spheres for some decades in the Latin American context, and nationally. Additionally it has been linked to the habitat and housing proposals in deprived sectors.

In a particular way and using the concept of Social Production of habitat it is possible to analyze the phenomenon of volunteering in action through two of the experiences that both have used in their discourse and in their practice: Techo Uruguay (ex un Techo para

mi País) and Plan de Integración Socio Habitacional Juntos (Plan Juntos). Both experiences had in the selected study period (2010-2015), performed in several territories of urban Montevideo which made it easier the field works.

At the methodological level, I chose to carry out a qualitative research inspired by ethnography and some of its main tools. Due to the absence of theoretical contributions referring to the subject, in a concrete way the in-depth interviews, the field observations, were useful to supplant and/or complement the existing production.

The reflections that emerge from the analysis of the proposed case studies show in a clear way how versatile volunteering can be, and the risks that it can bring if there is no openness and containment in the institutional environment that houses it for the development of the task.

Key Words: Civil Society, Volunteering, Participation, Social Production of habitat, Techo y Plan Juntos.

Contenido

Índice de cuadros, imágenes y figuras	XII
Tabla de siglas y abreviaturas	XIII
Introducción.....	1
Capítulo I. Marco metodológico	4
1.1. Diseño de la investigación	4
1.2. Formulación del problema en clave de pregunta orientadora de investigación	6
1.3. Objetivos de la investigación.....	6
1.4. Estrategia metodológica	8
1.5. Herramientas utilizadas y consideraciones éticas.....	9
1.6. Presentación general de la estructura de la tesis	11
Capítulo II. Marco teórico-contextual: bienestar, neoliberalismo y progresismos en América Latina y Uruguay	13
II.1. Breve historia del bienestar.....	13
II.1.1. El Estado de Bienestar, sus orígenes.....	13
II.2. El neoliberalismo: la fe ciega en el mercado como eje estructurante del orden social	25
II.2.2. La gota que no derramó el vaso: el Consenso de Washington.....	26
II.2.3. La ideología neoliberal y su crítica en América Latina	30
II.3. Los progresismos en América Latina	30
II.3.1. El “giro a la izquierda”	30
II.3.2. Uruguay: el pasaje del bienestar al neoliberalismo y el posterior “giro a la izquierda”	32
II.4. Nuevos paradigmas de intervención en la cuestión social	39
II.4.1. El trabajo social “territorializado” y la focopolítica	39
II.4.2. La descentralización.....	46
Capítulo III. Aproximación histórica-conceptual al voluntariado y la sociedad civil en el marco de las transformaciones en el Estado y las políticas sociales	48
III.1. El voluntariado en el ámbito de la sociedad civil.....	49
III.2. De la libre asociación y la organización de los ciudadanos en torno al “bien común”, a ciudadanizar el voluntariado.....	51
III.2.1. El voluntariado y el bienestar	51
III.2.2. ¿El voluntariado es trabajo?	54
III.2.3. Otros debates actuales sobre el voluntariado.....	55
III.2.4. ¿El voluntariado es “sensible” al género?	59
III.3. Aproximación a algunas formas de expresión del voluntariado	63

III.3.1. El voluntariado de Estado.....	64
III.3.2. El voluntariado social	67
III.3.3. Voluntariado corporativo empresarial: la mano visible del mercado	69
III.3.4. Otros tipos de voluntariado: estudiantil, juvenil, gremial, sindical y pastoral.....	72
III.4. El neoliberalismo y las nuevas expresiones del voluntariado	76
III.5. La participación social y la ciudadanía	78
III.5.1. La participación ciudadana y su relación con el Estado y la sociedad	82
III.5.2. La participación ciudadana y las tensiones de la arena política.....	86
III. 6. La esfera pública y la sociedad civil: algunos debates.....	87
III.7. La Producción Social del Hábitat como escenario de prácticas solidarias.....	98
Capítulo IV. El voluntariado en el marco de las transformaciones registradas en el Estado y las políticas sociales en Uruguay	105
IV.1. Historia reciente del voluntariado en Uruguay.....	105
IV.2. Expresión del voluntariado en Uruguay: algunos datos y debates.....	108
IV.3. El voluntariado vinculado al hábitat y la vivienda en Uruguay: un breve recorrido por su historia	120
Capítulo V. El lugar del voluntariado en experiencias de PSH. Caracterización y breve análisis de los casos de estudio propuestos: Un Techo Para Mi País (posteriormente Techo) y Plan Nacional de Integración Socio-habitacional Juntos (Plan Juntos).....	128
V.1. De Un Techo Para Mi País Chile a Techo Uruguay	128
V.1.1. Antecedentes del surgimiento de Un Techo Para Mi País (UTPMP) como organización social	130
V.1.2. “Sentir que 20 años no es nada”.... la historia de Techo	136
V.1.3. Los claroscuros de Techo como simiente de política social	142
V.1.4. La consolidación y crecimiento del modelo UTPMP en Chile y su expansión por América Latina.....	146
V.2. La historia de UTPMP y Techo en Uruguay.....	155
V.3. El voluntariado y la PSH en Techo	169
V.3.1. La concepción de PSH en Techo	170
V.3.2. Material sensible: el trabajo voluntario en Techo. ¿Cómo es?, ¿cómo y en qué participa?, ¿qué lo mueve?	172
V.3.3. El voluntariado es parte de la materialidad de Techo	183
V.3.4. La mirada de quien recibe el voluntariado de Techo.....	188
V.4. Plan Nacional de Integración Socio-habitacional Juntos- Plan Juntos	194
V.4.1. La declaración de la emergencia sociohabitacional.....	195
V.4.2. La organización inicial del Plan Juntos. Sorteando “la espesura estatal”	198
V.4.3. La inserción en el entramado institucional existente: Plan Juntos ¿es solo un formato diferente de intervención?.....	205

V.5. El Plan Juntos: “una gran patriada”	207
V.5.1. El llamado a la solidaridad	217
V.5.2. Las expresiones del voluntariado en el Plan Juntos	225
V.5.3. Expresiones de la solidaridad “organizada”: dato mata relato	227
V.5.4. La Brigada Agustín Pedroza ®como ejemplo del voluntariado sindical en Plan Juntos	245
V.6. El Plan Juntos: entre el voluntariado social y el voluntariado de Estado	258
V.7. El aporte del voluntariado en el Plan Juntos más allá de la mejora del hábitat y del reconocimiento.....	266
V.7.1. Semillas que germinan: la brigada El tenderete.....	270
V.7.2. El Plan de Salud Bucal Plan Juntos.....	272
V.8. El voluntariado y la PSH en el Plan Juntos	275
V.8.1. La concepción de Producción Social del Hábitat en Plan Juntos.....	276
V.8.2. La mirada de quien recibe el voluntariado del Plan Juntos	277
V.9. Otras particularidades del voluntariado del Plan Juntos	285
V.9.1. Con la camiseta puesta: la solidaridad organizada y el trabajo voluntario de las brigadas	285
V.9.2. “¿Quieren agradecerme? ¡Entonces luchen para que se mantenga el Plan Juntos!”	286
V.9.3. “Son los costos de transformarse en una política pública”	289
V.9.4. ¿La vergüenza de haber sido y el dolor de ya no ser?	294
Luces y sombras del voluntariado	301
Anexos	333

Índice de cuadros, imágenes y figuras

Página

Cuadro 1- Entrevistas realizadas para este trabajo.....	11
Imagen 1- Diamante del bienestar de Razavi (2007).....	17
Tabla 1- Valor del TNR y su proporción en relación con el PBI, según sexo (2013).....	61
Tabla 2- Tasa de participación y horas semanales promedio dedicado al trabajo voluntario según sexo (2013).....	62
Tabla 3- Distribución de las personas que realizan trabajo voluntario según sexo y tipo de institución en que lo realiza (2013).....	62
Cuadro 2- Modelos de Estado y participación ciudadana propuestos por Cunill Grau.....	83-84
Cuadro 3- Tipos de voluntariado en Uruguay 1980-2005 en base a Pereira et al (2012...)	106-107
Cuadro 4- Ejes del debate Ley de Voluntariado aprobada en 2005 en Uruguay.....	112-113
Imagen 2- ¿Dónde está ubicado Techo?.....	141
Cuadro 5- Áreas de trabajo Techo Uruguay.....	166-167
Cuadro 6- Entrevistas a actores vecinales Techo	189
Cuadro 7- Voluntariado en Techo.....	193-194
Cuadro 8- ¿A quiénes está dirigido el Plan Juntos?.....	197
Cuadro 9. Pilares organizativos del Plan Juntos.....	202
Cuadro 10- Entrevistas realizadas a integrantes de Brigadas.....	209
Cuadro 11- Formas de voluntariado en Plan Juntos.....	226
Figura 1- Expresiones del voluntariado colectivo en el Plan Juntos.....	229
Cuadro 12- Entrevistas a actores vecinales Plan Juntos.....	278-279
Cuadro 13- Voluntariado en Plan Juntos.....	283-285

Tabla de siglas y abreviaturas

ACDE	Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa
ACJ	Asociación Cristiana de Jóvenes
AID	Agencia para el Desarrollo Internacional
AIV	Año Internacional del Voluntariado –o de los Voluntarios-
AL	América Latina
ANCAP	Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland
ANONG	Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales
ANTEL	Administración Nacional de Telecomunicaciones
APH	Atención Primaria Habitacional
ASSE	Administración de los Servicios de Salud del Estado
AUTE	Agrupación de funcionarios de UTE
BHU	Banco Hipotecario del Uruguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BPS	Banco de Previsión Social
BSE	Banco de Seguros del Estado
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDC	Centro de Investigación y Desarrollo Cultural
CIDE	Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CND	Corporación Nacional para el Desarrollo
COAVI	Comisión Asesora de Vivienda
CONAPRO	Comisión Nacional Programática
DINAVI	Dirección Nacional de Vivienda
DINEM	Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo
DNPS	Dirección Nacional de Políticas Sociales
EB	Estado de Bienestar
ECH	Encuesta Continua de Hogares
EEUU	Estados Unidos
EGIS	Entidades de Gestión Inmobiliaria Social
EP	Entidades Patrocinantes
EP-FA	Encuentro Progresista- Frente Amplio

ESALCU	Espíritu, Alma y Cuerpo
EUT	Encuesta de Uso del Tiempo
FEUU	Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay
FIS	Fondos de Inversión Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCAP	Fondo de Capacitación de la Construcción
FSEV	Fondo Solidario de Elección de Vivienda
FUCVAM	Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda de Ayuda Mutua
HIC AL	Coalición Internacional para el Hábitat -América Latina (sigla en inglés)
IAVA	Instituto Alfredo Vázquez Acevedo
INAU	Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay
INISA	Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MEVIR	Movimiento pro-erradicación de la vivienda insalubre rural
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
MOVIDE	Movimiento Pro Vida Decorosa
MPP	Movimiento de Participación Popular
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
NEPP	Nueva Economía Política de la Pobreza
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PANES	Plan Atención Nacional a la Emergencia Social
PBI	Producto Bruto Interno
PIAI	Programa de Integración de Asentamientos Irregulares
PIAI-PMB	Programa de Integración de Asentamientos Irregulares-Programa Mejoramiento de Barrios
PIT-CNT	Plenario Intersindical de Trabajadores- Convención Nacional de Trabajadores
PJ	Plan Juntos
PMB	Programa Mejoramiento de Barrios
PNR	Plan Nacional de Relocalizaciones

PSH	Producción Social del Hábitat
PTC	Programas de Transferencia Condicionadas
PTI	Parque Tecnológico Industrial
PUC Chile	Pontificia Universidad Católica de Chile
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
SB	Sistema de Bienestar
SIG	Sistema de Información de Género
SIIAS	Sistema de Información Integrada del Área Social
SIPIAV	Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia
SIRPA	Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente
SNIC	Sistema Nacional Integrado de Cuidados
SUNCA	Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos
SUTEL	Sindicato Único de Telecomunicaciones
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas
TOCAF	Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado
TRC	Transferencias de Renta Condicionada
UBA	Universidad de Buenos Aires
UCC	Uruguay Crece Contigo
UdelaR	Universidad de la República
UDE	Universidad de la Empresa
UE	Unión Europea
UM	Universidad de Montevideo
UN	Naciones Unidas (sigla en inglés)
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (sigla en inglés)
UTPMP	Un Techo Para Mi País
UTU	Universidad del Trabajo del Uruguay

Nota: para la realización de este trabajo de tesis fueron utilizadas las Normas APA 7ma edición, correspondiente a la versión actualizada en 2019, disponible en <https://normas-apa.org/f>. Las cuales fueron adaptadas a las “Pautas para la presentación de Tesis de la FCS” aprobadas por el Consejo e FCS-UdelaR (Distribuido N° 1501/2008), indicadas por la coordinación de la MTS.

Introducción

La propuesta de analizar el Plan Juntos y Techo Uruguay se fundamenta en que ambas experiencias tienen al menos 3 aspectos medulares en común: el hábitat como tema que justifica su surgimiento, la pobreza como característica que define a la población hacia la cual dirigen su accionar y el voluntariado como práctica que incorporan para su desarrollo. El período que analizo con mayor profundidad es el comprendido entre los años 2010-2015.

Justificación y antecedentes

Las experiencias investigadas (Techo Uruguay y el Plan Juntos) son, dentro del repertorio de programas sociales dirigidos a población que reside en asentamientos irregulares, únicas en su tipo. Esto se debe a incorporan en el período señalado (2010-2015), al voluntariado como elemento central en programas de hábitat y vivienda dirigidos a la población más pobre de nuestro país.

El concepto de Producción Social del Hábitat (en adelante PSH), fue el que me permitió analizar ambas experiencias y articularlas con la participación y la esfera de lo público. La PSH como paradigma de intervención integral plantea la articulación de distintas disciplinas en búsqueda de alternativas de solución al problema de la vivienda y el hábitat de los sectores más desfavorecidos de la población. Este concepto, en conjunto con la categoría sociedad civil, son los que tomo como marco de referencia para el abordaje del análisis de los casos concretos propuestos en relación al voluntariado.

Este trabajo se sustenta en el interés particular no solo en las temáticas a abordar propiamente dichas, sino también en las experiencias a las cuales referiré. El análisis de una política social alternativa y novedosa -como se identifica desde su formulación al Plan Integral Socio-Habitacional Juntos-, me permite presentarla dentro de la historia del bienestar en Uruguay, como un antecedente inédito en tanto incorpora el voluntariado a la producción del hábitat desde un marco de gestión “para estatal”. Planteo contextualizar esta iniciativa “para-estatal”¹ en el abanico del conjunto de políticas públicas

¹ El Plan Juntos surge y es presentado como una de las primeras iniciativas del presidente electo José Mujica y donde es él quien en forma particular, convoca a actores tanto individuales como colectivos de la sociedad civil principalmente, a unirse al trabajo voluntario. Es de reseñar como dato no menor, que la directiva del Plan funcionó durante gran parte de la gestión presidencial de Mujica, en una oficina ubicada en la Torre Ejecutiva próxima al despacho ocupado por el presidente. Asimismo, la residencia presidencial de Suárez,

desarrolladas con miras a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad, y dentro de estas principalmente las vinculadas a intervenciones territoriales de vivienda y hábitat. En el caso de Techo, me planteo comprender: cómo este programa -que se encuentra activo en varios países de América Latina-, se inserta y desarrolla en Uruguay “importando” un modelo de intervención y adaptándolo a nuestra realidad socio-cultural, cuestión también apreciable desde lo que refiere al voluntariado que participa de sus distintas propuestas.

En el transcurso del documento abordaré: el vínculo existente entre las prácticas de voluntariado, su inserción institucional en los mencionados programas y la relación con las personas beneficiarias/destinatarias de los mismos. Por otro lado, analizaré el rol del sindicalismo y gremiales como parte del voluntariado social, del voluntariado estudiantil como una vertiente que tiene una actuación de larga data en referencia a proyectos de hábitat y vivienda y del voluntariado corporativo como forma de Responsabilidad Social Empresarial (RSE), que son algunas de las principales expresiones del voluntariado presentes en ambas experiencias.

Este trabajo se centra en el lustro 2010-2015, debido a que este es el período en que ambos programas comienzan a coexistir tanto temporal como espacialmente. Situaré el estudio particularmente en el departamento de Montevideo, por el hecho que es la ciudad capital la que concentra una cifra cercana a la mitad de la población existente a nivel nacional y donde las problemáticas vinculadas a vivienda y hábitat se encuentran amplificadas.

Por otra parte, como se verá la selección de este período de estudio obedece a la convocatoria realizada por el ex Presidente de la República, José Mujica, al voluntariado llamado a colaborar en pos de la solución de la emergencia socio habitacional en la que se encontraba parte de la población uruguaya. Este foco no va en desmedro de un rastreo de antecedentes que se encuentran poco documentados y que remiten al estrecho vínculo entre voluntariado y proyectos vinculados a la mejora del hábitat y la vivienda que nos remontan a la década del '60 en nuestro país, los cuales es de interés de este trabajo también poder dejar sistematizados.

fue utilizada para reuniones del Plan en forma asidua en esa etapa fundacional según cuentan muchas de las personas entrevistadas para este trabajo.

Por último considero que los casos concretos que traigo (el Plan Juntos y Techo), como experiencias de PSH desde programas que apelan al voluntariado como parte constitutiva de los mismos, conforman un tema actual y relevante en cuanto irrumpe en la agenda de políticas sociales en forma “paralela” -al menos en apariencia- con el MVOTMA² (organismo que tiene la rectoría de las políticas sociales en el tema planteado). A la vez, ambos programas (Techo surgido desde la sociedad civil³ y Plan Juntos como propuesta de gobierno), originalmente plantean la incorporación del voluntariado como un componente básico para su desarrollo. Voluntariado que como veremos, tiene características y adopta roles y funciones diferenciales, los cuales interesa conocer también desde los mapas motivacionales de las personas que realizan estas prácticas, así como desde la perspectiva relacional que se establece con la población hacia quienes se dirigen esas acciones (población beneficiaria/participantes/protagonistas/vecinos de Plan Juntos y Techo). Unido a esto, considero que, sobre los dos programas seleccionados existe un manto de mutismo y/o se conoce poco a nivel de la opinión pública⁴, no solo lo que efectivamente ambos materializan y concretan en obras, sino también sobre su misión y visión llevadas a la práctica. También desde el ámbito académico, existe poco conocimiento generado al respecto y tampoco aparece en las agendas de investigación social-, razón por lo que también en lo personal convierte al estudio concreto propuesto en atractivo.

² Durante el período estudiado el Plan Juntos tenía relación directa con la Presidencia de la República. Es recién en el correr del 2015 que pasa a formar parte de la institucionalidad del MVOTMA.

En la redacción de este documento mantendré la referencia a la sigla MVOTMA dado que en el período de estudio fue la vigente. El Ministerio de Ambiente fue creado por el artículo 291 de la Ley N° 19.889, de 9 de julio de 2020, como Secretaría de Estado con competencias exclusivamente en materias ambientales quedando las competencias en torno a vivienda y territorio en el actual MVOT.

³ Si bien como se explicitará más adelante, la presencia de la Iglesia Católica de Chile -en especial de la Congregación Jesuítica)-, tuvo mucho que ver con los orígenes y la concreción de la propuesta de Techo, la organización se define mucho más por ser un movimiento que nuclea jóvenes-voluntariado-población pobladora de los lugares seleccionados para intervenir (<https://chilesocial.wordpress.com/2017/08/22/un-techo-para-chile/>).

⁴ Ambos casos son diferentes en este aspecto. Si bien en el caso de Techo -y anteriormente UTPMP-, se realizan acciones a nivel público de recaudación de fondos y publicidad, considero que no se trabaja en torno a los preconceptos -y prejuicios- que se manifiestan basados en la materialidad de su actuación.

Capítulo I. Marco metodológico

A continuación, abordaré aspectos metodológicos relativos a la investigación, estrategias y herramientas escogidas, así como consideraciones éticas realizadas al respecto.

1.1. Diseño de la investigación

Si bien Techo se encuentra presente en Uruguay desde el año 2003, la propuesta de recorte temporal 2010-2015, remite al período en el que ambos programas se encontraron activos y dirigidos a población similar, en territorios también con características comunes y apelando al voluntariado como parte constitutiva.

Respecto a los antecedentes, ya en la fase de pre-proyecto, realicé una búsqueda bibliográfica y en medios de comunicación, que pudieran dar cuenta del abordaje y tratamiento de la temática propuesta vinculada al caso de estudio. Producto de esto, he constatado que el problema esbozado, no ha tenido un tratamiento total o parcial como objeto de estudio por parte de colegas u otros científicos sociales. En este sentido la investigación sobre voluntariado en Uruguay de Pereira, Bettoni y Licandro (2012) resulta clave para la comprensión del fenómeno en nuestro país, en tanto los textos de Magri respecto al Plan Juntos (2012, 2013 y 2014) constituyen uno de los pocos producidos y difundidos desde ámbitos académicos respecto a este programa en particular.

En torno a Techo se pueden encontrar varios trabajos monográficos y de tesis de grado en varias carreras de Ciencias Sociales (tanto de Trabajo Social, como de Sociología y Ciencia Política) de estudiantes de UdelaR y de UCU donde se hace mención al voluntariado como elemento constitutivo e identitario del programa. Muchos de estos trabajos fueron además de leídos, utilizados para recuperar una visión a la que no pude llegar directamente con tanta facilidad.

A partir de esto, continué indagando mediante búsquedas bibliográficas, en conjunto a otras fuentes de investigación alternativas que permitieran llenar “vacíos”, de forma de no perder hallazgos que puedan servir de base para profundizar su estudio.

Para la selección de territorios y experiencias a observar en forma directa y dialogar con participantes de ambos programas, me centré en aquellas que fueron señaladas por

actores políticos, técnicos y voluntarios como significativas por diversas razones (tipo de participación que se dio, de involucramiento de diversos actores, de profundización de procesos que trascendieran la mejora del entorno inmediato, etc.).

Una de las preocupaciones que acompañó este proceso, fue la inclusión de las perspectivas de los actores, por ello recurrí a la investigación cualitativa enriquecida e inspirada en una visión etnográfica. Para Guber (2001 y 2004), la etnografía es un método de investigación y generación de conocimiento de los más utilizados por la antropología (y luego adoptado/adaptado por otras ciencias sociales), que sirve para describir las costumbres y tradiciones (identidad) de un grupo humano situado en una realidad socio cultural concreta. Según la autora (2001), el término etnografía posee una triple acepción como: enfoque, método y texto. Es decir mediante estas acepciones es posible no solo poner en práctica técnicas que nos permitan acercarnos al objeto de estudio, conocer la perspectiva de los actores⁵ (o sujetos sociales), sino también describirla, interpretarla y generar explicaciones al respecto. Además de la importancia de las técnicas a utilizar, Guber (2004) plantea la relevancia del “dato”, la diferencia de éste con la información y su tratamiento por parte de quien investiga. También es necesario tomar en cuenta las condiciones en que se produce la incorporación del dato como insumo analítico y se amalgama con el resto del conocimiento producido.

Los datos no provienen exclusivamente de los hechos ni los replican, porque después de la intervención del investigador pasan a integrar sus intereses y a encuadrarse en su problema de investigación [...] Al considerar que el mundo social es un mundo pre interpretado por los actores, el investigador necesita desentrañar los sentidos y relaciones que construyen la objetividad social. A ello accede en el trabajo de campo. Este acceso no es neutro ni contemplativo, pues el campo no provee datos sino información que solemos llamar, algo equívocamente, ‘datos’. Cuando se dice que se ‘recolectan datos’, se está diciendo que se releva información sobre hechos que recién en el proceso de recolección se transforman en datos. Esto quiere decir que los datos son ya una elaboración del investigador sobre lo real. Los datos son la transformación de esa información en material significativo para la investigación [...] La diferencia entre

⁵ Son los actores y no el investigador plantea Guber (2001), los actores privilegiados para expresar en palabras y en prácticas el sentido de su vida, su cotidianidad, sus hechos extraordinarios y su devenir. En tanto, el investigador es un sujeto cognoscente que debe tender lazos en la ruta que va del des-conocimiento al re-conocimiento.

información y dato es crucial para entender que las técnicas no aseguran la recolección de hechos en su estado puro. (Guber, 2004, p.48)

Como método de estudio y de investigación directa, la etnografía resulto ser una muy buena opción dado que permitió registrar prácticas y comportamientos sociales, utilizando la observación participante y otras técnicas como la entrevista y el rescate de la voz de los actores bajo diversos formatos.

I.2. Formulación del problema ⁶ en clave de pregunta orientadora de investigación

En el intento de pasar a términos de pregunta la inquietud que guía este trabajo, recurriré a Guber (2013) quien plantea que “problematizar” no es más que introducir preguntas de lo que sucede: *“significa transformar un hecho aparentemente intrascendente o habitual en un problema e incorporarlo a un tema mayor de investigación”* (p. 34). Son nuestros esquemas teóricos particulares, los que promoverán, según esta autora, una serie de preguntas donde se priorizan algunas relaciones y otras pasan a segundo plano. Se trata también de desnaturalizar la realidad al decir de Guber, buscando y tratando de sacar a luz sentidos.

Con esta breve introducción, planteo que el problema que busco explicar trayendo a luz la perspectiva de los actores (mediante praxis que vinculen discursos, mapas motivacionales y acción) es: ¿cuáles son las orientaciones, motivaciones y características concretas de las prácticas de voluntariado en Techo Uruguay y en Plan Juntos y cómo es su relación con los programas en los cuales se insertan así como con la población beneficiaria/destinataria de los mismos?

I.3. Objetivos de la investigación

Objetivo general: comprender y problematizar cuales son las principales características, lógicas organizativas y participativas, presentes en las prácticas de voluntariado en programas de hábitat y vivienda dirigidos a la población más vulnerable

⁶ Según Guber (2013), el concepto de problema -que es plausible de adquirir distintos significados según el ámbito en que se utilice-, académicamente es concebido como aquello que nos guía ante la carencia de acumulación de conocimientos “confiables” y sistematizados respecto a las hipótesis de trabajo que me planteo.

de nuestro país: Techo Uruguay⁷ y Plan de Integración Socio-habitacional Juntos⁸, en el período 2010-2015.

Objetivos específicos:

- 1) Realizar un recorrido histórico de lo que han sido las principales propuestas y prácticas desarrolladas en Uruguay que vinculan trabajo voluntario con proyectos de PSH, sistematizándolas.
- 2) Caracterizar las distintas modalidades de voluntariado social que se registren vinculadas a proyectos de mejora del hábitat y vivienda dirigida a sectores de menores ingresos en Uruguay.
- 3) Investigar y caracterizar Techo y Plan Juntos en cuanto a objetivos propuestos y tipo de participación a la que apelan.
- 4) Describir el tipo de voluntariado que ambos programas pretenden convocar indagando en el perfil, motivaciones, vínculo que se entabla con programa, tipo de prácticas desarrolladas (tareas, roles, etc.), así como el vínculo con la población beneficiaria de Techo y Plan Juntos.
- 5) Indagar particularmente acerca de las motivaciones que condujeron y sostuvieron el involucramiento del SUNCA como parte del voluntariado social del Plan (Brigada Agustín Pedroza).
- 6) Analizar el voluntariado social y distintos formatos de participación comunitaria en el Plan Juntos y Techo en una zona específica de estudio en experiencias concretas, de forma de poder indagar acerca de la relación que se genera entre el voluntariado en las realidades materiales de los territorios donde operan.

⁷ “Techo es una organización presente en Latinoamérica y El Caribe que busca superar la situación de pobreza que viven miles de personas en los asentamientos precarios, a través de la acción conjunta de sus pobladores y jóvenes voluntarios” (extraído de <http://www.techo.org/paises/uruguay>. Consulta realizada el 10/6/14). Esta ONG fue fundada en 1997 en Chile y llega a Uruguay en 2003 donde comienza a funcionar bajo el nombre Un Techo Para Mi País. En 2012 cambia su denominación institucional por Techo y en nuestro país por Techo Uruguay.

⁸ El “Plan de Integración Socio habitacional Juntos”, más conocido como Plan Juntos, presentado por Decreto del Poder Ejecutivo N° 171/010 el 31 de mayo de 2010 y posteriormente la Ley N° 18.829 “Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos” declaran la emergencia sociohabitacional de la población en situación de pobreza extrema, consecuencia del deterioro socioeconómico y de la falta de oportunidad de acceso a la vivienda y hábitat digno. Esto se da durante la presidencia de José (Pepe) Mujica en el año 2010 (extraído de <https://medios.presidencia.gub.uy/juntos/nosotros.html>, consulta realizada el 10/2/15).

La principal hipótesis que guió esta investigación refirió a que, si bien Techo y Plan Juntos tienen misiones y visiones institucionales que a nivel de lo formulado y explicitado discursivamente, pueden llegar a resultar compatibles y hasta similares, en cuanto su “telos”, las prácticas sociales y las características del voluntariado a las que apelaron en el período de estudio serían sustancialmente disímiles.

I.4. Estrategia metodológica

En cuanto a qué tipo de estrategia metodológica a utilizar, opté por realizar una investigación de tipo cualitativa. Siguiendo a Losada y López-Feal (2003) se entenderá por ésta, a una forma de producción de conocimiento científico específica que en su fundamento epistemológico indaga más en los porqué de los fenómenos, que en el cómo de los mismos. “La información que se utiliza en la investigación cualitativa se recoge desde las acciones y/o de las palabras de las personas y da una explicación, un significado a esta información” (Losada y López-Feal, 2003, p.115). Apoyada en Guber (2013), parto de la base de que el objeto de investigación (en términos amplios de conocimiento⁹), también requiere una construcción teórica. La investigación etnográfica como marco para ello, resultó valiosa en tanto me permitió mediante el conocimiento de la perspectiva de los actores, enriquecer la calidad del dato, ampliarlo, sustituir conceptos por otros más adecuados, así como esclarecer información. Recurrí tanto a fuentes primarias como secundarias que incluyeron análisis documental, así como a la realización de observaciones de campo en algunas jornadas de voluntariado en Plan Juntos y en Techo. También realicé entrevistas en profundidad a informantes calificados. Fueron realizadas un total de 52 entrevistas (algunas de ellas colectivas y grupales) a actores que fueron preclasificados como: i) académicos, ii) políticos, iii) técnicos, iv) voluntarios y v) participantes beneficiarios de Plan Juntos y Techo.

En el intento de comprender las lógicas y los mecanismos que operan tanto para el reclutamiento (por parte de las organizaciones) como de motivaciones que inspiran al voluntariado, me interesó particularmente conocer las perspectivas y experiencias de actores voluntarios que contribuyeron/contribuyen a la PSH en la ciudad de Montevideo. Por ello también incorporé la observación participante de instancias de trabajo voluntario

⁹ Entendiendo conocimiento como la “relación construida teóricamente y en torno de la cual se articulan explicaciones acerca de una dimensión de lo real”. (Guber y Rosato, 1989, p.6)

(donde también pude realizar entrevistas no dirigidas e indagatorias para los mapas motivacionales), y como resultado obtuve un mapa motivacional de las principales “corrientes” de voluntariado presentes que pude identificar en las experiencias analizadas.

I.5. Herramientas utilizadas y consideraciones éticas

El período ubicado entre noviembre de 2016 a octubre 2017, fue donde se concentraron las entrevistas y observaciones de campo. Se anexa el listado de las entrevistas realizadas a actores vinculados a ámbitos políticos, sociales y académicos vinculados al voluntariado y/o a las experiencias de Techo y Juntos.

Otro grupo de actores entrevistados estuvo conformado por voluntarios, aquí encontraremos por ejemplo los que participaron/participan de brigadas y colectivos organizacionales que actuaron con Techo y/o Plan Juntos.

Un tercer grupo de personas entrevistadas estuvo conformado por integrantes y ex-integrantes del equipo técnico y político del Plan Juntos y de integrantes y ex-integrantes del equipo técnico y de conducción de Un Techo Para Mi País y Techo Uruguay. Por último, el grupo compuesto por vecinas y vecinos que participaron de experiencias que han recibido trabajo de voluntariado, recogiendo sus opiniones.

Algunas de las entrevistas se realizaron en forma individual pero otras fueron entrevistas y posibilidades de intercambio colectivo. Estas, unidas a las visitas de campo¹⁰ (coincidentes con jornadas de voluntariado), fueron sumamente inspiradoras para la reflexión.

Consideré oportuno agrupar a la totalidad de personas entrevistadas individual o colectivamente en diferentes grupos de actores y como tal citarlos. De esta manera creo estar siendo fiel a lo que les transmití a cada una de estas personas cuando aceptaron ser entrevistadas y generosamente dieron su tiempo y sus opiniones: su identidad solo figuraría en el listado de personas entrevistadas y sus opiniones no aparecerían identificadas personalmente.

¹⁰ A partir de entrevistas realizadas a técnicos del Plan Juntos y de Techo, fui invitada a poder acompañar jornadas de trabajo voluntario en la zona de Plan Juntos Casavalle (Liceo Santa Elena) y de Techo en Barrio Unido (Liceo Isasa). También acompañé a brigadas de Castores en jornadas en 3 de las Cooperativas de Plan Juntos (Luis Batlle Berres y Camino de las Tropas). Posteriormente a estas instancias, realicé entrevistas a vecinas y vecinos de estos territorios donde se desarrolla voluntariado para recoger su perspectiva sobre este tipo de trabajo.

El análisis cualitativo del material recolectado a través de entrevistas semi-estructuradas, así como el análisis narrativo del análisis conversacional (o del discurso), fue realizado siguiendo las siguientes etapas: armado de muestra; realización de trabajo de campo (entrevistas, recorridos y observaciones); desgrabación de material y realización de informes; codificación de información; reagrupación y tratamiento de la información codificada; y análisis de la misma relacionándola con los fundamentos teóricos propuestos para la investigación.

Tuve oportunidad de acompañar el trabajo voluntario en el caso de Castores y en forma posterior a estas jornadas pude aplicar una técnica individual de sondeo (mapa motivacional) en primera instancia y luego como grupo focal para conocer las motivaciones de los adolescentes y jóvenes estudiantes del Liceo Seminario que se nuclea en este proyecto. Cuando acompañé a estudiantes del Liceo Santa Elena y Liceo Isasa en jornadas de voluntariado, pude indagar sobre aspectos motivacionales para el mismo mediante diálogos informales que se produjeron en simultaneidad con las tareas desarrolladas.

Una de las principales dificultades en torno a poder entrevistar a voluntariado de Techo que se encontrara “activo” en el período de realización del estudio de campo, fue que no pude conseguir desde la organización datos de contacto. Pude si entrevistar a voluntarios que participaron en el período de estudio propuesto. Asimismo, en el intento de subsanar este vacío desde “las voces de las y los actores”, recurrí como fuente secundaria a dos estudios de utilidad en tal sentido dado que recogen de primera mano la opinión de voluntarios de Techo y de vecinos beneficiarios en el período de estudio propuesto 2010-2015: el de Strauch (2012) y Rosa (2013).

Las entrevistas fueron realizadas en diversos lugares, siempre que fue posible en los territorios donde se desarrollan las experiencias analizadas. Cuando por alguna razón esto no lo fue, recurrí a realizarlas en los espacios de funcionamiento de las organizaciones o instituciones entrevistadas o donde las personas a entrevistar sugirieron.

Las recorridas y observaciones se realizaron en diversos asentamientos y realojos de Montevideo: Casavalle, Barrio Unido, Cabañitas, COVISOCIAL de Plan Juntos Batlle Berres Cachimba del Piojo, 1º de mayo, 22 de mayo y Simón del Pino y en Cooperativas “Plan Juntos” (COVIJUNTOS 2011, 19 de Abril y COVISIN).

Cuadro 1- Entrevistas realizadas para este trabajo

	Perfil	Fecha de realización	Cantidad	Modalidad
Grupo A	compuesto por personas de ámbitos políticos, sociales y académicos sin vinculación directa con los estudios de caso abordados	11/2016 a 6/2017	6	5 entrevistas individuales 1 instancia abierta con preguntas del público
Grupo B	compuesto por Brigadas activas e integrantes de Brigadas o colectivos organizacionales que actuaron con TECHO y/o Plan Juntos	11/2015 a 9/2017	16	4 entrevistas individuales 11 entrevistas colectivas Aplicación de 1 pauta escrita de sondeo motivacional a 40 estudiantes de educación secundaria
Grupo C	compuesto por integrantes y ex - integrantes (equipo técnico y político) Plan Juntos:	3/2016 a 9/2017	10	7 entrevistas individuales 3 entrevistas colectivas
Grupo D	compuesto por integrantes y ex - integrantes (equipo técnico y conducción) Un Techo Para Mi País y TECHO Uruguay	11/2016 a 7/2017	4	4 entrevistas individuales
Grupo E	compuesto por vecinas y vecinos que participaron de experiencias que han recibido trabajo de voluntariado	12/2016 a 11/2017	13	2 entrevistas individuales 11 entrevistas colectivas

Fuente: elaboración propia

I.6. Presentación general de la estructura de la tesis

Este trabajo se organiza a través de un recorrido histórico y de la presentación del “estado del arte” en torno a las principales categorías de análisis propuestas: el voluntariado (y a través de él la participación social y el vínculo Estado-sociedad civil en la construcción de políticas sociales y la Producción Social del Hábitat (PSH) como concepto utilizado para poder contextualizar y explicar el desarrollo material del trabajo voluntario

También presentaré sucintamente a Techo (ex Un Techo para mi país-Uruguay) y al Plan de Emergencia Socio-Habitacional Juntos (Plan Juntos) como espacio donde se

materializan las prácticas de voluntariado analizadas en este trabajo, por tratarse de dos experiencias que por distintos motivos tenían escasa visibilidad pública en cuanto a su accionar y la inserción del voluntariado en su seno, provocó en muchos momentos nulidad de posibilidades de poder conseguir datos que resultaran fidedignos de las fuentes a las que podía tener acceso. Esto hizo –quizás incluso abusando-, tener que recurrir al recurso de la entrevista a actores para llenar estos vacíos con sus voces.

El presente trabajo se estructura en 5 capítulos. En el **Capítulo I**, se abordaron los aspectos metodológicos relativos a la investigación, estrategias y herramientas escogidas, así como consideraciones éticas realizadas al respecto.

En el **Capítulo II** formando parte del marco teórico contextual escogido haré referencia a las categorías de: bienestar, neoliberalismo y progresismos en América Latina vinculado a modelos de protección, de intervención y políticas sociales.

En el **Capítulo III** realizaré una aproximación teórico-epistemológica al voluntariado y la sociedad civil en el marco de las transformaciones en el Estado y de las políticas sociales. Analizaré algunas de las principales formas de expresión del voluntariado en contextos de sociedades neoliberales. El concepto de Producción Social del Hábitat como constructo y escenario de prácticas de voluntariado, será abordado también en este capítulo.

En el **Capítulo IV** trabajaré sobre el concepto de voluntariado en el marco de las transformaciones registradas en el Estado y las políticas sociales en Uruguay. Haré un breve recorrido por la historia reciente de este fenómeno así como sus formas de expresión y vínculo con el hábitat y la vivienda en nuestro país.

En el **Capítulo V** haré énfasis en el abordaje del voluntariado presente en experiencias de Producción Social del Hábitat. Para ello me introduciré en los dos casos de estudio propuestos: Un Techo Para Mi País (posteriormente Techo) y Plan Nacional de Integración Socio-habitacional Juntos (Plan Juntos).

Por último, se presentan las consideraciones finales bajo los rótulos de **Reflexiones finales y Conclusiones** donde se recorre parte del camino realizado en el proceso de elaboración de este trabajo, señalando algunos hallazgos encontrados.

Capítulo II. Marco teórico-contextual: bienestar, neoliberalismo y progresismos en América Latina y Uruguay

Me propongo mediante el marco teórico elaborado, contextualizar la Producción Social del Hábitat (PSH) desde programas que apelan al voluntariado, situándolos dentro del repertorio de las políticas (e intervenciones) sociales dirigidas a la población en situación de pobreza e indigencia en nuestro país. Ello me conduce a realizar un recorrido histórico por las rutas del bienestar, visualizando como estas propuestas se han ido configurando y reconfigurando en torno a las políticas sociales y los entornos políticos en las últimas décadas en la región y particularmente en nuestro país.

Por otra parte, la historia de los sistemas de protección en países occidentales como Uruguay, tienen estrecha relación con la noción del bienestar (y través de este concepto con los Estados de Bienestar). Es por ello que dedicaré en este apartado a tratar de comprender este concepto y sus vicisitudes.

Asimismo, el Neoliberalismo como corriente de acción y de pensamiento que tuvo un fuerte impacto en el mundo capitalista de las últimas décadas del siglo XX y los comienzos del presente siglo, también será analizado. Por último, el llamado “giro a la izquierda”¹¹ y la llegada al gobierno de fuerzas progresistas, experimentado tanto en Uruguay como en otros países de la región, completará el marco contextual propuesto.

II.1. Breve historia del bienestar

II.1.1. El Estado de Bienestar, sus orígenes

El Estado de Bienestar (EB)¹², estado benefactor o Estado Providencia (*Welfare State*), refiere tanto a un concepto socio-político (tipo de organización del modelo Estado y al ejercicio de la ciudadanía), como a un modelo económico (que provee de bienes y servicios a la población). Es por tanto, más que un concepto estático, una categoría de

¹¹ El período de estudio seleccionado para analizar ambas experiencias 2010-2015, constituye parte del llamado “giro a la izquierda” en América Latina y coincide cronológicamente con el segundo periodo de gobierno del Encuentro Progresista- Frente Amplio.

¹² El término EB fue utilizado a fines del siglo XIX en Alemania para hacer referencia a legislación de tipo social promovida por el canciller Bismarck en torno a medidas tales como el seguro de accidentes, la pensión por discapacidad y la pensión por jubilación a partir de los 70 años. En tanto como modelo de desarrollo que comprende la imbricación económica, política y social, tuvo su desarrollo luego de la Segunda Guerra Mundial en los países de altos ingresos de la Europa Occidental, caracterizados por tener un sistema democrático.

análisis que permite identificar “modelos” con características similares como plantea Esping-Andersen.

El concepto de régimen de bienestar fue definido por Esping-Andersen como: “la manera combinada e interdependiente como el bienestar es producido y asignado por el estado, el mercado y la familia”. Según este autor, el EB no es apenas un mecanismo “que interviene en la estructura de la desigualdad y posiblemente la corrige, sino que es un sistema de estratificación en sí mismo, es una fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales” (Esping-Andersen, 1993: 44).

Esta forma de relacionamiento entre estado, mercado y sociedad, es asociada en cada caso con una lógica particular de la política social que se desarrolla. Esping-Andersen, en su obra “Los tres mundos del bienestar” (1990), intentó demostrar que la mayoría de los estados del bienestar occidentales (europeos), se agrupan analíticamente en torno a tres tipos fundamentales de regímenes de bienestar: el liberal o residual, el conservador o corporativo y el institucional o socialdemócrata. Esta tipología pone el énfasis en las relaciones de clase y en el modo en que el estado ha tratado de modificar las relaciones de mercado.

El surgimiento del EB, se remonta al fin de la Segunda Guerra Mundial y es consecuencia de los cambios emergentes como producto de la llamada Gran Depresión, como una forma de intervencionismo estatal para abordar el desempleo, la pérdida de producción y el colapso del sistema financiero¹³. Ambos fenómenos tuvieron impactos a todos los niveles: económicos, políticos, sociales y culturales en los países catalogados como occidentales y enmarcados en una economía de tipo capitalista. En este contexto, se hallaron las convicciones necesarias para reflexionar que la economía de libre mercado dejada librada al azar, era impensable como modelo que no generara consecuencias nefastas para gran parte de la población. Es en este marco que los EB, surgen como articulación entre economía y política, con la fuerte mediación estatal entre ambos sistemas. En cada caso concreto situado en un Estado-nación, es posible encontrar diversos modos en que coexisten la política (partidos masivos, democracias representativas), lo social (el bienestar, el pacto social que prometía el pleno empleo, las coberturas mínimas para quienes resultaron damnificados por la guerra –viudas,

¹³ Como un tipo de economía mixta (es decir que combina la actuación del sector privado con la del sector público –este último actuando como regulador y corrector del primero), el EB financia a las instituciones gubernamentales para el cuidado de la salud y la educación junto con beneficios directos otorgados a ciudadanos individuales.

huérfanos, lisiados, etc.) y la economía (un capitalismo floreciente y revitalizado, capaz de recomponerse).

En el contexto del surgimiento de este modelo, se entendía necesario que el Estado interviniera, regulara, y se confiaba en que su participación en la esfera económica, sería la que en definitiva podría posicionar mejor las economías nacionales -que provenían de situaciones de atraso y dependencia, tanto en los países que venían de vivir una guerra intensamente como los de Europa y Estados Unidos (EEUU), así como los de América Latina (AL) que la sufrieron colateralmente. Estos EB, hacen foco en la “cuestión social” y plantean una batería de políticas públicas que buscan por un lado proteger el empleo y por otro generar sistemas de más y mejor distribución de la riqueza. Otra característica que fueron asumiendo –con diferentes énfasis y procesos-, fue la de ir proveyendo de servicios sociales de tipo universales y generando nuevos consensos en torno al acceso libre a los mismos. Es decir, por el “simple” hecho de ser ciudadanos, todas las personas tienen derecho al acceso a los mismos.

Otro tema a destacar lo constituye el hecho que durante la segunda mitad del siglo XX, la noción de desarrollo, se fue vinculando también a la de justicia social e igualdad. El problema de la cohesión social, buscó alternativas para ser resuelto a través de diversas vías, casi todas ellas derivan del mundo del trabajo: la salarización, las políticas de seguridad social, la protección laboral y las de tipo redistributivas.

Los EB surgen a mitad del siglo pasado en Europa y se consolidan durante las 3 décadas siguientes. Persiguen orientaciones generales similares en cuanto a los fines propuestos: la garantía universal de los servicios de salud, educación y protección social. Esto implica como externalidad necesaria para ello, mantener una economía estable en cuanto a la producción y el trabajo (incluyendo las relaciones laborales y las reivindicaciones sociales surgidas de estos ámbitos).

A fines de la década de 1970, el modelo de EB comenzó a declinar en Europa y también en AL. En parte debido a la crisis económica del capitalismo y el keynesianismo de la Segunda Guerra Mundial, pero también a la falta de una base ideológica bien articulada que lo sustentara como modelo. Los cambios en el mundo del trabajo (veremos los planteos de Castel más adelante y de Esping-Andersen), así como por el auge de las orientaciones liberales que plantean fuertes cuestionamientos al papel que debe desarrollar el Estado limitando su esfera de actuación en aspectos que se consideran intervencionistas.

Lo anteriormente descrito, no constituyó desarrollos lineales, y menos aún, similares en todos los contextos europeos. En tanto en AL, a los contextos de ampliación de la política asistencial (dada la elevada tasa de informalidad presente en el mundo del trabajo y la falta de coberturas que esto acarrea), se sumó la debilidad de los estados provocada por el endeudamiento en materia financiera y los regímenes dictatoriales, sumando aún más dificultades al débil desarrollo de los regímenes de bienestar.

En AL los diseños de políticas sociales universales, se conjugaron con el modelo sustitutivo de importaciones, conformándose un “triángulo armonioso” al decir de Sojo, que vinculaba: mercado laboral, política social y bienestar (Sojo y Pérez Sáinz, 2002). Esta conjunción armoniosa, tiene su correlato en cómo se fue implementando la “modernización” de manera particular, a lo largo del siglo XX en los distintos países de AL (Martínez Franzoni, 2008).

Antía (2018) en tanto, plantea en referencia a AL que solo algunos países tuvieron –o tienen-, un EB semejante al de los países desarrollados. Razón por la cual, propone utilizar el término “regímenes de políticas sociales” en lugar de EB. Toma para ello una definición de Pribble y comprende por regímenes de políticas sociales a: “el paquete de políticas provistas por el Estado para proteger a los ciudadanos de la pobreza y redistribuir ingresos y oportunidades” (Pribble, 2011, p. 192; traducción propia). Tomando como base este concepto como organizador, Antía (2018) plantea a grandes rasgos una división por períodos de la evolución de los regímenes de políticas sociales. Es así que la autora ubica a partir de los años `80 y durante los `90, la etapa de reforma neoliberal de las políticas sociales y desde los 2000 a la fecha, la etapa de expansión segmentada. Respecto a Uruguay, la autora lo ubica en esta última fase, dentro del grupo de países donde:

...el Estado tiene mayor presencia en la cobertura de los riesgos sociales, aun cuando sus regímenes de políticas sociales presentan un alto nivel de segmentación y de presencia del mercado (Antía, 2018: p. 11).

Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2016) refuerzan esto, cuando plantean que Uruguay se ubica dentro de un pequeño grupo de países pioneros en AL en cuanto a la construcción de “regímenes de bienestar estatales, con coberturas amplias aunque con beneficios muy variarles y altos grados de inequidad en material de la suficiencia de prestaciones” (2016, p. 202).

II.1.2. El rol de las Políticas Sociales en los Estados de Bienestar

La noción de Política Social con la cual se trabajará, es aportada por Potyara Pereira:

Cuando hablamos de política social, estamos haciendo referencia a aquellas modernas funciones del Estado capitalista –imbricado a la sociedad- de producir, instituir y distribuir bienes y servicios sociales, catalogados como derechos de ciudadanía. Por lo tanto, se trata de política asociada a un patrón de organización social y política que, desde fines del siglo XIX [...] se fue distanciando de los parámetros del laissez-faire [...] para transformarse en un esquema de protección social que incumbe al Estado la decisiva responsabilidad por el bienestar de los ciudadanos. (Pereira, 2000, p.149)

Las políticas sociales expresan en su seno un conflicto redistributivo que se complementa con el sistema tributario, con la inversión del gasto público y en cierta medida también, con el conflicto capital-trabajo. En AL, la protección fue bastante menor que en países europeos, entre otras cosas como causa y efecto de la alta tasa de informalidad laboral.

Consideraré por tanto, a la política social -al menos en nuestro contexto latinoamericano-, como “estrategias gubernamentales” (discursivas y prácticas) que tienen su origen fundamental -aunque no exclusivamente-, en reivindicaciones que hacían al mundo del trabajo, como parte esencial de reclamos populares históricos.

Tomando prestada la expresión de Gösta Esping-Andersen (1999), podría agregar que las políticas sociales del EB se asemejan a una “arquitectura de bienestar”, constituyéndose en un conjunto interrelacionado de dispositivos que, combinados con la operación del mercado y de las familias y comunidades, proveen ciertos niveles de bienestar y de protección social. Razavi (2007) grafica el bienestar como un diamante de 4 puntas donde cada uno de estos actores debe estar presente.

Imagen 1- Diamante del bienestar



Fuente: Razavi (2007)

Coincido con J. P. Netto, cuando sostiene que:

...a través de la política social, el Estado burgués en el capitalismo monopolista procura administrar las expresiones de la `cuestión social`, de forma tal que atienda las demandas del orden monopolista, conformando así, por la adhesión que recibe de categorías y sectores cuyas demandas incorpora, sistemas de consenso variables, pero operantes. [...] Además de las intervenciones del Estado en la economía –directas y/o indirectas [...] y que sólo forzadamente pueden ser caracterizadas como políticas sociales-, la funcionalidad esencial de la política social del Estado burgués en el capitalismo monopolista se expresa en los procesos referentes a la preservación y al control de la fuerza de trabajo ocupada, mediante la reglamentación de las relaciones capitalistas/trabajadores; lanzada al ejército industrial de reserva a través de los sistemas de seguro social. (Netto, 1992, pp.19-20)

Asimismo, se registran nuevas formas de cobertura de aquellos que aparecen como más indefensos (mediante el componente residual de asistencia social), y en este marco surgen entre otras: las pensiones a la vejez, a la discapacidad total o temporal y otra gama de seguros referentes a la enfermedad, el desempleo y se “perfeccionan” otros ya existentes, como el retiro de la actividad laboral por vejez. En este contexto Rosanvallon (1995) plantea que este nuevo tipo de prestación social es decir el llamado seguro, otorga no sólo la seguridad en lo material y concreto, sino que complementa esta condición, brindándole al beneficiario del mismo la condición de “sujeto de derecho”. Es decir, que el asegurado, trasciende las barreras de socorro prestado por las políticas como se aplicaban hasta el momento, que en el caso de existir respondían a la asistencia. Es en este pasaje, donde la hasta ahora responsabilidad personal –en el mejor de los casos-, da lugar a la cobertura pública en caso de existir un riesgo objetivo.

Castel (2004) plantea en tanto como veremos en el próximo apartado, vinculado al rol de las políticas sociales, el concepto de protección social que acompaña a los servicios de tipo universal, dentro de los cuales se puede inferir se encuentra la vivienda.

II.1.3. La protección social “pro-reforma” en América Latina

Los EB como sistemas político-sociales, precisaron y se retroalimentaron de sistemas de participación ciudadana de corte democráticos, lo cual permitió generar escenarios de prosperidad económica en climas relativamente pacíficos y con legitimidad. Esto sucedió de esta manera en Europa occidental durante las 3 décadas siguientes a la posguerra (de

1945 a la primera crisis del petróleo en 1973), y se los denomina “los treinta gloriosos”¹⁴. Mientras que la recuperación y el crecimiento económico, así como el pleno empleo permitieron consolidar un modelo social europeo en un escenario incluso de “guerra fría”, la situación de AL no fue la misma.

La recuperación y el desarrollo económico posguerra no se dio de igual manera en AL, cuyos países mayoritariamente exportadores de materia prima y con bajos niveles de industrialización, sufrieron de diversas maneras el desempleo, el subempleo y la informalidad. La economía no fue el único escenario que estuvo marcado por fuertes cimbronazos, la inestabilidad de los regímenes sociopolíticos de la región también fue otra característica supra representada en un escenario plagado de ciclos dictatoriales (Barba Solano, 2008).

El concepto de protección, propuesto por Castel (2004), señala que el status de asalariado (como status colectivo), permitió la existencia positiva como individuo a un enorme contingente de personas que quedaban incluidas en él. El trabajo (otrora el “gran integrador”) y el régimen de protecciones sociales que caracterizó a los EB, se constituyeron en una suerte de “propiedad social” que no suprimió la propiedad privada individual, pero que funcionó como tal para los no- propietarios, brindando con ello un marco de seguridad, permitiéndole “estabilizar su presente y dominar su futuro” (Castel, 2004, p.46). Respecto a los riesgos “clásicos”, se ha hecho mención a que el esquema de bienestar en que se “apoyaban” se debilitó en Europa y en AL no llegó nunca a desarrollarse.

Según Midaglia (2007 y 2008), el componente que se amplía con la llamada Reforma de los '90¹⁵, cambia sustancialmente el tenor de las políticas sociales en AL. El trabajo como “corazón” del EB, en un contexto donde el mercado de trabajo formal y protegido no integra ni se propone integrar a toda la población en términos de universalidad, supone

¹⁴ El concepto “Treinta Gloriosos” tiene su origen en la historia económica. Refiere al período comprendido entre el final de la Segunda Guerra Mundial y la crisis del petróleo (1945-1973), cuando Europa occidental accedió al pleno empleo, aumentó el nivel de vida de sus trabajadores y extendió derechos sociales y laborales para grandes contingentes de la población.

¹⁵ “En América Latina, después de la crisis económica de 1982, se puede hablar de la reducción progresiva de ‘lo social’ a las problemáticas de la pobreza y la vulnerabilidad social. Esta reducción se ha producido a través de la adopción gradual del paradigma de bienestar residual, formulado a partir de la historia y las prácticas de los países anglosajones. Ese modelo establece como eje de la producción y distribución del bienestar social al mercado. El cambio ha implicado la puesta en práctica de una agenda única de reforma social diseñada por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)” (Barba Solano, 2008: p. 51).

buscar alternativas para grandes contingentes de esa población. Surgen así, mecanismos de compensación en formato de políticas focalizadas, las cuales se centran particularmente en el combate a la pobreza dejando de lado otros tópicos más inclusivos del resto de la población (Filgueira traerá asociado a esto como veremos más adelante, los conceptos de estratificación y segmentación).

Se produce entonces una distorsión, dado que la protección social ya no tiene relación exclusiva con el mercado laboral (por eso se la caracteriza como residual), no es contributiva y no tiene vinculación estrecha con actores colectivos. El componente no laboral de la protección social, es el componente de asistencia (que antes era residual, es decir el “desvío”, la excepción, y que por ende no era universal). Fue el componente que amortiguó y permitió que si se daban niveles de desigualdad estos fueran “tolerables”. En este contexto de reforma, el componente no laboral en términos de asistencia se amplía, en términos inversamente proporcionales con el retraimiento del mercado laboral formal con su rol protector.

Es así que las políticas sociales surgidas a partir de la satisfacción de demandas de las clases populares y relacionadas a la “cuestión social”, han sufrido -sobre todo a partir de la crisis del EB-, cambios abrumadores. Fines de los ´80 y principio de los ´90, son años claves en estos cambios registrados y donde han surgido nuevos paradigmas en torno al desarrollo social debido fundamentalmente a la crisis de los EB. No obstante ello, la realidad no golpeó de igual manera a todos los países occidentales, ni tampoco por igual fue la respuesta en la realidad latinoamericana.

Es necesario no perder de vista que AL, pese a las mejoras registradas durante los últimos años, sigue siendo de acuerdo con los indicadores de ingresos y otros fuertemente asociados a este, la región más desigual del planeta. Una región con grandes contrastes, donde riqueza y prosperidad coexisten con vulnerabilidad y pobreza extrema por ejemplo.

El informe sobre desarrollo humano 2021 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), plantea que la región se encuentra atrapada en una doble trampa de desigualdad persistentemente alta y una baja productividad (producto de un crecimiento muy volátil y en promedio bajo). Por un lado, las desigualdades que conducen a la concentración del poder en manos de unos pocos, distorsionan las políticas públicas y de este modo, se perpetúan los patrones de desigualdad existentes y se obstruyen la productividad, incrementando cada vez más el número de ciudadanos inconformes con el statu quo, plantea el informe. El estudio hace foco en tres factores sociales críticos: a) la

concentración de poder; b) la violencia en todas sus formas, política, criminal y social; y c) los elementos de diseño de los sistemas de protección social y de los marcos regulatorios de los mercados laborales que introducen distorsiones a la economía. Estos ejes, se analizan de forma multidimensional, explorando las desigualdades verticales (por ejemplo, basadas en diferencias de ingresos o riqueza) y también las desigualdades horizontales entre grupos (por ejemplo las basadas en diferencias de género, etnia o raza, ubicación geográfica, vulnerabilidad al cambio climático, orientación sexual e identidades de género).

Este Informe (PNUD, 2021), también indaga acerca de que tan eficaces son las políticas de protección en América Latina y el Caribe (ALC), y plantea que los mercados laborales en la región, se caracterizan por altos niveles de informalidad y segmentación. Por otra parte analiza la situación de informalidad en el trabajo concluyendo que: la población trabajadora en forma informal tiene no solo menor protección frente a riesgos sino que además, recibe servicios de menor calidad que la población trabajadora formal. Concluye planteando que “la seguridad social y la asistencia social son complementos y no sustitutos en un sistema de protección social que funciona. La región no debe esperar que las transferencias focalizadas por sí solas reduzcan la pobreza” (PNUD, 2021, p.262)

Como ya se ha mencionado, los regímenes de bienestar no pueden escapar a la imperiosa necesidad de ser vinculados con otros programas con los cuales coexisten y que componen el universo de las políticas sociales. Tampoco pueden ser ajenos al mercado laboral, los arreglos y entornos familiares, las relaciones de género imperantes en los que se desarrollan entre otros factores de vital trascendencia (los cuales forman parte de los regímenes de bienestar y sistemas de protección existentes y que se han venido desmontando y reconstruyendo de manera variada). Asimismo, es necesario también tener en cuenta, que AL es un escenario donde las lógicas: productivas (mediante el autoempleo), reproductivas (mediante el trabajo doméstico y de cuidados) y redistributivas (mediante la creación de redes de protección social frente a imprevistos y no siempre provenientes del Estado sino que a veces de la cooperación internacional u otros actores), se imbrican de manera indiscriminada (Martínez Franzoni, 2008).

Desde la década de los ´80, comenzaron a tener cada vez más impulso las políticas focalizadas, bajo el argumento de que las políticas sociales universales eran demasiado costosas. Este planteo vino acompañado de que se debía cambiar los objetivos, sustituyendo los de “democratización social” por el del combate a la pobreza (Martínez

Franzoni, 2008). En tanto, Franco (1996), plantea que los diseños de políticas sociales focalizadas -a diferencia de los diseños universales-, ponen énfasis en la atención a determinados grupos sociales y suelen ser más descentralizadas en su diseño e instrumentación. Tienen a la vez, una lógica de funcionamiento “de proyectos” y están concentradas en subsidiar la demanda, más que en generar oferta pública de servicios sociales básicos, cambiando así la tónica de las preocupaciones. Se intenta con un presupuesto limitado, hacer foco en la reducción de la pobreza, tratando para ello de maximizar el impacto de los recursos asignados sobre una población seleccionada con instrumentos técnicos cada vez más “sofisticados”.

II.1.4. El bienestar y el conflicto distributivo en América Latina

Para realizar un análisis de la historia (reciente) del bienestar, es necesario enfocarse en la extensión y el alcance de las políticas sociales llevadas adelante en un determinado contexto. Por ello, es necesario explicitar que en AL las “nuevas demandas” -incluso las que se reposicionan como tales-, están vinculadas con la pobreza y los distintos sujetos a ella vinculados (mujeres, niños, jóvenes, descendientes de pueblos originarios-pobres, etc.). Pero el problema de AL no lo constituye la pobreza exclusivamente, sino también la desigualdad que ha resultado muy difícil de modificar. Sumado a esto, las políticas focalizadas no han sido exitosas en torno a demostrar que pueden ser de utilidad para la superación de la desigualdad. En AL, el componente de asistencia estuvo constituido por programas de combate a la pobreza de diversa naturaleza (paquetes y canastas de alimentos, transferencias mínimas de renta, emprendimientos productivos entre otros).

A instancias de organismos internacionales de financiación (BID, BM, FMI, entre otros), se generó a partir de los '90 a nivel continental una suerte de “*programitis*” exacerbada: el bienestar y la protección pasan a ser tratados sólo como “programas” y “proyectos” aislados, aunque con pretensiones de tratamiento integral de las situaciones de pobreza que abordan¹⁶. Esto tiende a cambiar a fines del siglo XX con las TRC, debido a que comienzan a intervenir algunos elementos como: disponer de presupuesto nacional, la institucionalidad requerida para su puesta en práctica, la idea de que la pobreza no se va a resolver solo por la intervención del mercado y la responsabilidad política en ello del

¹⁶ Cuando se dice que América Latina es un laboratorio de resistencias sociales, debería no olvidarse que, en paralelo, es también un banco de ensayo de programas para aplacar las insurgencias sociales. Como las necesidades de los más pobres no se calman con discursos, por más radicales que sean, parece necesario indagar cómo se fueron construyendo los mecanismos capaces de aplacar la conflictividad social de carácter territorial, clave para lubricar las nuevas gobernabilidades. (Zibechi, 2011, p.95)

Estado. Sin embargo, se pierde el carácter de las políticas sociales de redistribuir y “proteger”, manteniendo sólo el rol de control y/o normatización de la población, acompañado de la criminalización de la pobreza.

Algunas de estas nuevas claves, tienen que ver en forma vinculante con el ejercicio profesional del Trabajo Social como se intentará analizar en el apartado dedicado a la territorialización de lo social. También el voluntariado bajo nuevos formatos como la RSE o el voluntariado de Estado tienen referencia con el tema como se verá.

II.1.5. El hábitat como parte de la nueva agenda de derechos. Dualización de los esquemas de protección social: sistema de “ganadores” y “perdedores”

Exceptuando a los países socialdemócratas, la expansión de la asistencia producto de los EB, dualizó los esquemas de protección. Se generaron formas diferenciadas de atención, asociando nuevas demandas a los problemas ya existentes y produciendo nuevas institucionalidades. Todo esto consolidó la dicotomización del sistema entre ganadores y perdedores, promoviendo fuertes impactos liberales. AL fue un ámbito fermental y de experimentación de iniciativas de lucha contra la pobreza, en los últimos 30 años como se ha señalado. La reformulación de los regímenes de bienestar en AL, tuvo mucho que ver con la focalización y en los últimos años con los programas de TRC. El pasaje de diseños universales de políticas sociales concebidas más como políticas de desarrollo impulsadas por los gobiernos, a las políticas focalizadas centradas en el combate a la pobreza, tuvo tanto defensores como detractores (a nivel conceptual e instrumental). Implicó asimismo, recurrir a nuevas institucionalidades que facilitaran su implementación. La creación de Ministerios de Desarrollo Social, o Secretarías de Planificación o Acción Social, supuso el afán de institucionalizar prácticas y discursos en torno a cuestiones tales como la pobreza y su tratamiento. Es necesario señalar que estas instituciones tienen como cometido el rol de articular las prestaciones dispersas dentro de distintas esferas del estado. Dentro de los tópicos principalmente abordados por ellas, se encuentra la pobreza y las nuevas demandas que se vienen procesando en nuestras sociedades como: juventud, género, lo étnico-racial, etc. (Midaglia, p. 2008). No obstante, esta función de coordinación de la provisión social, suele tener escasos presupuestos asignados. Estas nuevas institucionalidades, son las que recogen por lo general una

discusión que surge con fuerza en los años ´90: el desafío de ser reorganizadoras de la oferta pública dispersa muchas veces de diseño similar y hasta de operativa similar¹⁷.

El hábitat urbano y el desarrollo sostenible, ingresan en el siglo XXI en la nueva agenda de derechos junto con las otras políticas sociales enraizadas con el bienestar y con las políticas de reconocimiento. Lo que se conoce posteriormente como la Nueva Agenda Urbana, se materializa como la guía global más importante que orienta cómo la urbanización bien planificada y gestionada puede ser una fuerza transformadora para acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Fue adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III en Quito, Ecuador, en octubre de 2016. Así como en referencia a otras políticas sociales operacionalizadas por el acceso y derecho en este caso a la vivienda y el hábitat sostenible, también se mueve dentro de dualización de los esquemas de protección antes mencionados.

Así como la nueva agenda urbana se va instalando en la jerga de las políticas sociales de modo singular, coincido con Magri (2014) que en nuestro país, se concibe a las políticas de vivienda de interés social como aquellas que hacen referencia a algún tipo de incidencia pública en el acceso a un bien, “donde prima un carácter o grado relativo de desmercantilización de este, en donde la relación entre el individuo o familia y el mercado está mediada por la esfera estatal” (Magri, 2014, p. 16)

También el hábitat social como constructo, ingresa a la agenda pública, así como el problema del suelo urbano como sostén de procesos de desarrollo urbano. De igual manera, las políticas de vivienda planteadas como solución a la pobreza, comienzan a permear otras esferas donde lo cuantitativo (en número de soluciones habitacionales y en metros cuadrados construidos), priman por sobre lo cualitativo (mejora en la calidad de vida de sus habitantes) y en ello miden su éxito.

El concepto de carencia de vivienda como factor de pobreza, comienza a contener un sentido económico. Ya en 1963, la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico

¹⁷ El aspecto más novedoso de los cambios institucionales introducidos radica en la utilización recurrente de mecanismos de tipo by pass para impulsar nuevos programas sociales. Esta estrategia, que se transforma en un medio políticamente eficiente de llevar a cabo las reformas en la medida en que ´sortea´ las instancias de contralor político-institucional y por ende controla los potenciales niveles de conflicto que se puedan generar en relación con los cambios promovidos, tiene su contracara en la debilidad que presenta en términos de sustentabilidad y control social. Así manejadas, las reformas son fácilmente reversibles por nuevos gobiernos, a la vez que el control político y social sobre las mismas es, durante su ejecución, casi mínimo. (Midaglia, 2008, p.86)

(CIDE) enfoca a la sociedad como segmentos de ingresos, con capacidad o sin capacidad, denominados estratos infra, bajos, medios y altos. Esta clasificación de sujetos de derecho es medida por primera vez en el país, dando cuenta de una realidad no observada hasta entonces. (Magri, 2014, p.32)

Magri (2014) retoma una frase acuñada por Tabaré Vázquez durante la campaña del año 2004 “programas de pobres para pobres”, para referirse a que este tipo de políticas desarrolladas sobre todo a partir de modelos neoliberales:

...reprodujeron la segmentación social y territorial, afectando el orden del hábitat construido durante décadas. Los barrios heterogéneos se convirtieron en reducidos homogéneos integrados por ingresos y estatus. El sentido de integración y movilidad social sostenido durante décadas deja paso a la legitimación de la focalización con una perspectiva económica, no social, acorde con el rol de un Estado acotado. (Magri, 2014, p.32)

II.2. El neoliberalismo: la fe ciega en el mercado como eje estructurante del orden social

II.2.1. Surgimiento y consolidación

Hacia fines de los ´70 y durante los ´80, desde ámbitos académicos de Estados Unidos¹⁸, se lanzó al decir de Garretón (2012): “una ofensiva sin precedentes contra las políticas de igualdad”.

Con el propósito de combatir el keynesianismo y preparar las bases para otro tipo de capitalismo, desafiando el consenso oficial de la época, manifestado en las lógicas del Estado de Bienestar, se instaló un proyecto cuya máxima era el valor intrínseco de la desigualdad como condición necesaria para el mantenimiento de la libertad de los individuos y de la competencia. (Garretón, 2012, p.24)

Es desde este escenario que el neoliberalismo logra plantarse en AL como una vía alternativa a la lógica del bienestar. Esto también fue producto de la creciente expansión que tuvo a partir de los años ´80, el capital financiero por sobre el productivo. Este fenómeno trajo efectos también sobre la transnacionalización de las economías y el peso creciente de las empresas multinacionales, favorecido por la reafirmación del libre comercio (Garretón, 2012). Las crisis experimentadas por los EB, fueron concomitantes con el surgimiento y expansión del neoliberalismo. En muchos de los Estados de AL, se

¹⁸ Destacándose la Universidad de Harvard, aunque no fue el único.

llegó a una coexistencia entre un modelo que no había logrado completarse (EB) y el neoliberalismo, tensionando entre otras cosas la concepción de Estado y el rol que este debe cumplir en torno a la igualdad.

El neoliberalismo se presenta como una de las ideologías (totalitarias)¹⁹, más importantes de fines del siglo pasado. Si bien se afirmó como la predominante de las transformaciones económicas y sociales ya en la década de los '70 en “países centrales”, su adopción como doctrina en AL estuvo vinculada a gobiernos dictatoriales y post-dictatoriales que facilitaron su implantación, en versiones aún más ortodoxas que las que le dieron origen (Garretón, 2012).

1.2.2. La gota que no derramó el vaso: el Consenso de Washington

También el Consenso de Washington (mediante sus postulados de “derrame”²⁰), viabilizó su adopción a través de los lineamientos de políticas oficiales de organismos internacionales tales como: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI).

El neoliberalismo lejos de ser una doctrina económica, es una constelación estratégica para la renovación del modo de producción capitalista en el mundo. Como tal, por consiguiente, toca con todo el orden social capitalista, desde la familia y la reproducción, pasando por el Estado, hasta la forma y el ritmo de producción y circulación. No es una simple ni una artificial construcción ideológica, sino en lo fundamental el discurso que acompaña la realidad de la transición de una fase de acumulación del capital a otra. La nueva fase se caracteriza por la competencia y la apertura plenas en los planos nacional e internacional, en un mercado mundial unificado. Por ello es la etapa más violenta del capitalismo; pero, al tiempo, aquella en la cual la violencia se hace más invisible, pues se oculta tras las equivocadas o falaces alternativas de desarrollo. (Moncayo, 2014, pp.39-40).

¹⁹ En tanto se plantea como “un conjunto de políticas concretas y visiones teóricas y teológicas sobre la condición humana y las personas en sociedad [...] Como tal, constituye una utopía, es decir, no encontraremos nunca en la realidad histórica una sociedad neoliberal, como tienden a considerarlo tanto sus defensores como detractores, sino elementos o dimensiones parciales que apelan a un principio de totalidad, sin que puedan nunca identificarse totalmente. En esto estriba tanto su fuerza como su debilidad”. (Garretón, 2012, p.23)

²⁰ Expresión acuñada por el humorista estadounidense Will Rogers en la década del '30 si bien se popularizó con el Consenso de Washington.

En 1989 se acuñó por primera vez el término "Consenso de Washington" (CW), el cual se hizo público un año más tarde con la publicación del artículo "Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a las reformas de políticas económicas" elaborado por el economista inglés John Williamson. Esta formulación realizada como decálogo de orientaciones económicas a seguir por las sociedades se basó en 3 grandes ejes:

- el papel del Estado: orientando a emular al sector privado sobre el supuesto de que este gestiona más eficientemente los recursos que el sector público. Para esto se sugiere que los gobiernos disminuyan el Estado a su mínima expresión y dejar en manos del sector privado la mayor parte de su gestión aun cuando se trate de bienes y servicios "universales" (ejemplos: el acceso al agua potable y a la electricidad). El Estado opera solo como un facilitador de los negocios del sector privado, otorgando estabilidad y regulando solo en los casos en que el mercado no puede hacerlo por sí mismo (focalizando en el alivio de la pobreza y protección del medio ambiente por ejemplo), o cuando se trata de dar garantías al orden público y la seguridad (gobernanza).
- mostrando las ventajas de la globalización: orientando hacia que las economías de los países deben internacionalizarse a cualquier precio dando cabida al ingreso de capitales e inversiones extranjeras y favoreciendo que las empresas extranjeras se instalen en sus territorios. El postulado del que se parte es que la transnacionalización y la extranjerización de las economías, capitalizará a los países con economías empobrecidas, a la vez que les suministrará la tecnología de la que carecen.
- propone que se verá afectada favorablemente la distribución de la riqueza. Es decir, los polos de desarrollo y de las élites prósperas, desencadenarán per se, un proceso de "cascada" o "desborde" que distribuirá la riqueza generada hacia los sectores menos favorecidos.

Si bien la agenda de orientaciones propuestas por el CW fue diseñada para aliviar los problemas económicos en los que América Latina se encontraba, estas recomendaciones se dirigieron en particular a los organismos financieros multilaterales, es decir aquellos que ofrecían (y continúan ofreciendo) préstamos y "rescates" financieros a los gobiernos

y que reportan a intereses de países “ricos”²¹ . El CW fue propuesto para todos los países del mundo que circulaban en la esfera de acción de esos organismos financieros, sin embargo el impacto fue diferencial dado que en el caso de América Latina era muy cercano y rico en experiencias fallidas en cuanto a: crecimiento económico, control de la inflación, manejo de las políticas macroeconómicas, rol del Estado e integración a la economía mundial.

Por tanto, no resultó extraño que fuera en esta región donde el debate sobre el programa resultara más intenso y donde, en vista de los desastrosos resultados económicos y sociales de la "década perdida" de los ochenta, fueran más atingentes los créditos y ayuda de los organismos financieros multilaterales con la condicionalidad descrita en el Consenso de Washington. Sea obligados por alguna crisis o por convicción, lo cierto es que durante la década posterior -los noventa-, la mayoría de los países de América Latina aplicó, con distintos grados de intensidad, varias de estas prescripciones. Es interesante entonces ver hoy, y con la perspectiva del tiempo, qué significó el Consenso de Washington para América Latina, qué resultados económicos, buenos o malos, pueden ser atribuibles al programa, y cuál es su legado. Nótese que todas estas recomendaciones hacen referencia a una falencia o distorsión existente, al menos desde la perspectiva de la teoría económica (Morandé; 2016).

Siguiendo a Morandé (2016), podemos concluir que muchas de las propuestas del CW fueron asumidas en la mayoría de los gobiernos latinoamericano durante la primera mitad de la década de los noventa. En parte esto se sustenta en la situación que enfrentaban respecto del financiamiento de sus obligaciones internacionales la mayoría de estos países, la cual eran sumamente crítica, por lo que los recursos que pudieran obtenerse del FMI y del Banco Mundial eran indispensables para evitar un colapso mayor y cabe recordar que estos organismos financieros multilaterales, condicionaban esos préstamos a la aplicación, en el corto y mediano plazo, de políticas como las propuestas en el CW. Esto representó por lo tanto, un detonante para que las políticas neoliberales se instalaran y profundizaran con éxito en América Latina.

Garretón (2012), entiende al neoliberalismo, como una visión y práctica que se tiene sobre la sociedad, donde la misma se encuentra dominada por el mercado como principio

²¹ Se llamó de Washington dado que los principales organismos financieros internacionales (FMI, BM e incluso el Departamento del Tesoro de EEUU tenían sus bases en esta ciudad).

ordenador de toda la vida social. En este modelo, el rol asumido por el Estado es subsidiario y queda restringido estrictamente a funciones que permitan dirigir el desarrollo mediante la supremacía del capital financiero en el mantenimiento del orden socioeconómico, a la vez que se reduce su responsabilidad a lo que el mercado no puede realizar. Se identifica con la “fase del desarrollo del capitalismo que replanteaba la autonomía de los mercados y de la economía respecto de la sociedad en un marco de predominio del capital financiero a nivel globalizado y de grandes cambios tecnológicos” (Garretón, 2012, p.17). La primacía de la economía como materia de actuación y de explicación de la sociedad en su conjunto, tiende a “negar” otras esferas, o bien las subordina y las convierte en su reflejo. La ideología neoliberal es aquella que sostiene que el mercado es no solo el mejor mecanismo para asignar recursos (“la mano invisible”), sino que es también el modelo integral de explicación de toda relación social o política, es decir, como un tipo de sociedad y no solo de economía (de ahí lo de modelo totalitario). Sin embargo, la complejidad de la vida social remite a que para imponerse, el liberalismo deba recurrir a lo que niega con tanta persistencia: la política (Garretón, 2012).

Ziccardi (2008) en tanto, pone foco en que las políticas neoliberales agudizan la desigualdad social y la segregación urbana en contextos como los latinoamericanos dado que la situación de precariedad y deterioro de las condiciones de vida de grandes sectores de la población, no es un fenómeno nuevo sino que forma parte de un continuo en AL.

El derecho al trabajo, aunque reconocido en las leyes máximas de los países, nunca estuvo garantizado para el conjunto de la ciudadanía, y esta situación ha sido similar para otros bienes básicos, puesto que el modelo de Estado de Bienestar nunca se ha desarrollado plenamente en los países de la región. Actualmente, la situación en América Latina presenta los más elevados niveles de pobreza urbana que se hayan registrado históricamente y fuertes procesos de desigualdad económica y social, lo cual hace de nuestras sociedades espacios profundamente divididos, en los que se confrontan no sólo las debilidades que surgen de las condiciones estructurales del mercado de trabajo y las pésimas condiciones de vida para las grandes mayorías, sino también un conjunto de prácticas sociales que generan procesos de discriminación a los que están sujetas las clases populares. (Ziccardi, 2008, p.40)

II.2.3. La ideología neoliberal y su crítica en América Latina

En el contexto latinoamericano, comenzó a hablarse de neoliberalismo a partir de las experiencias económicas de las dictaduras militares del Cono Sur de las décadas del '70 y '80. Pero el tema se extiende y se universaliza prácticamente a toda la región. Los gobiernos democráticos lo incorporan luego de la difusión de las políticas de liberalización económica promovidas por las instituciones financieras internacionales, como parte de su estrategia de reformas estructurales bajo el Consenso de Washington. Dentro de este modelo, las políticas sociales quedan supeditadas al crecimiento económico y a la lógica del mercado. El debate ideológico, se ve permeado con argumentos tales como:

- la condición de ciudadano se iguala a la de consumidor (*homo economicus*),
- la intervención del Estado fuera de lo estrictamente “necesario” es vista como un atentado a las libertades individuales y a las leyes del mercado que las regulan,
- la desigualdad es una cuestión de tipo natural.

Por otro lado, el nuevo modelo de políticas sociales que instala el neoliberalismo, revaloriza como uno de sus componentes al trabajo voluntario, ante el retraimiento de la acción estatal en la materia.

Los resultados de la instrumentación de las políticas neoliberales, también se pueden observar a nivel de la dimensión territorial. Este aspecto será retomado a posteriori en relación a los casos de estudio propuestos donde mirar el fenómeno del voluntariado actuando en la esfera de la PSH.

En ese entorno mundial, el pensamiento de matriz neoliberal se conformó en hegemónico y tuvo una fuerte influencia en el diseño y la aplicación de las funciones y políticas públicas. Uno de los efectos fue que el Estado benefactor se fue disolviendo y modificando las políticas sociales urbanas. (Fidel et al, 2012, p.272)

II.3. Los progresismos en América Latina

II.3.1. El “giro a la izquierda”

El progresismo fue la respuesta que surgió de los sectores de centroizquierda en el mundo y en América Latina para superar ese orden neoliberal en democracia y devolverle al

Estado y a la sociedad el predominio sobre el mercado y los grandes intereses capitalistas nacionales y transnacionales. (Garretón, 2012, p.9)

La llegada al gobierno en forma co-temporal de fuerzas políticas de corte progresista en varios de los países de AL, signó un fenómeno que desde algunos sectores académicos se denominó el “giro a la izquierda”²². Si bien este término no es consensuado e incluso es cuestionado por otros científicos políticos como Lanzaro (2004) en tanto “mito”, es útil a efectos de ilustrar el movimiento o al menos el corrimiento “ligero” (Serna, 2012) de las fuerzas políticas de izquierda en buena parte del territorio latinoamericano. Las mayores controversias en torno al concepto en relación al fenómeno, refieren hasta qué punto estos triunfos fueron una reacción homogénea y progresista del electorado de los países latinoamericanos como reacción a las políticas neoliberales de las últimas décadas del siglo pasado, o si son producto de tipo coyuntural o de liderazgos personales vinculados muchas veces a sectores populares y organizaciones sociales que emergen por primera vez en la historia del continente.

Más allá de estos debates, es indiscutible que AL en los primeros años del siglo XXI, registra un escenario inédito hasta la fecha. Partidos y coaliciones de izquierda (y centro-izquierda), que tras procesos electorarios llegan al gobierno e intentan desde sus legados de desarrollo y procesos políticos particulares, combatir los escenarios signados por la desigualdad social preexistente ampliando las bases del bienestar en clima de gobernanza (Serna, 2012).

En América Latina, en las primeras décadas del siglo XXI, se produjo un cambio de correlación de fuerzas en varios países del subcontinente que lleva al gobierno, por vías democráticas, a fuerzas políticas con objetivos y estrategias de acción antineoliberales.[...] No en todos los países del subcontinente se produce este cambio y, en los que se suceden, existen importantes diferencias.[...] En Brasil, Argentina y Uruguay, con variantes importantes entre ellos, los objetivos de las fuerzas de izquierda o progresistas que llegan al gobierno no son (o no son predominantemente) anticapitalistas, sino antineoliberales, contrarios a la hegemonía del libre mercado en la economía y en la producción y provisión de bienes y servicios sociales. Sin embargo, más allá de esas diferencias, los gobiernos progresistas o de izquierda en el inicio del siglo XXI comparten

²² Denominación propuesta desde algunos politólogos uruguayos (Serna, Bottinelli, Moreira y Maneiro entre otros), para hacer referencia al proceso iniciado hacia fines de la década de los '90 y durante los primeros años del presente siglo, durante el cual en varios países de América Latina llegaron al gobierno partidos catalogados como progresistas o de izquierda.

la convicción de que el Estado tiene que jugar un importante rol desarrollista articulado con la construcción de un sistema de bienestar de derechos universales combinado en relación de complementariedad con políticas y servicios públicos focalizados para problemas y demandas específicas pero permanentes. (Thwaites Rey, 2010; Monedero, 2009; Bosch y Gaitán, 2008; Garretón, 2012; CEPAL, 2012). (Narbondo, 2014, p. 12).

II.3.2. Uruguay: el pasaje del bienestar al neoliberalismo y el posterior “giro a la izquierda”

Filgueira (1998), plantea que el modelo de universalismo que se desarrolló en algunos países de AL -entre ellos Uruguay- durante la construcción de los EB, terminó siendo “estratificado”. Con esto se refiere a que las políticas sociales si bien tenían una cobertura extendida, estaban segmentadas según su inserción en el mercado laboral, atendiendo principalmente a algunos grupos relacionados al Estado como funcionarios públicos, militares y a trabajadores de la industria, pero siempre con contratos “formales” de trabajo.

Respecto a Uruguay, Martínez Franzoni (2016) agrega que, fue uno de los países de AL que se distinguió de otros de la región por construir regímenes de bienestar estatales con coberturas amplias. No obstante, esto no significa beneficios en forma lineal y biunívoca en todos los casos, así como tampoco que se lograra superar la inequidad en el acceso a prestaciones y servicios.

Uruguay si bien fue muy avanzado en lo que refiere a políticas sociales (de larga data desde la presidencia de José Batlle y Ordóñez a principios del siglo XX y consolidándose nuevas a partir del neobatllismo a mediados del siglo XX), no culminó el proceso de construcción de un EB. Por tanto, estas nuevas orientaciones tendientes a “recomponerlo”, se traducen en la búsqueda de nuevos marcos de protección social que incorporan la integración-inclusión social como una de sus principales metas tanto política como económica. En esta búsqueda de políticas sociales alternativas, es que entran en escena por ejemplo los denominados programas TRC. De todas formas es relevante señalar que Uruguay se destaca en el continente por su matriz de protección social y por el alto grado de cobertura que alcanza en prestaciones tales como educación, salud y seguridad social. Aunque contrariamente a esto, la desigualdad sigue siendo una constante. Martínez Franzoni (2016), plantea que continúa la segmentación -aún persistente-, entre la población históricamente incluida a través de la protección social

que le brinda el trabajo formal (asalariado o independiente) y la históricamente excluida y/o rezagada (dada la primacía del estatus ocupacional específico que se convirtió en el “salvoconducto” de llegada la protección social, poniendo en el centro la figura del trabajador aunque logre ampliarla a su núcleo familiar).

Planean Midaglia y Antía (2007) que a diferencia de lo que se registró en otros países de AL, la dictadura uruguaya (1973-1985), no desarticuló el arraigado sistema de bienestar. Lo que si se dio fue un deterioro del mismo, visible en algunas prestaciones y servicios sociales (seguridad social, salud y educación), debido a las nuevas pautas de asignación del gasto público. No se produjeron cambios abruptos en la matriz de protección social, ni una reducción en el tamaño del estado, pero sí tuvieron incidencia en la calidad de los servicios, en donde sí se observa un deterioro.

Hasta entrados los `90, la matriz de protección social se mantuvo en su versión clásica, pese a que reformas socioeconómicas pro-mercado se registran desde la dictadura cívico-militar. Sin embargo es a partir de la reapertura democrática (en el año 1985 con la llegada al gobierno del Partido Colorado en la figura del Dr. Julio María Sanguinetti), que se comienzan a registrar los cambios más visibles, profundizándose en los años 90, dirigidos en particular hacia la atención a la pobreza. También es necesario mencionar que con la reapertura democrática, se recupera el rol del estado en relación a la intervención como agente mediador en la relaciones laborales (se retoman los Consejos de salarios suspendidos por el gobierno de facto), el cual vuelve a ser suspendido en 1992 durante el gobierno del nacionalista Luis Alberto Lacalle Herrera (Midaglia y Antía, 2007). Es durante este gobierno, que comienzan a aplicarse de la mano de organismos internacionales (FMI, BM) algunas de las principales recetas neoliberales (por ejemplo: el ajuste fiscal llevado adelante desde el inicio del periodo de gobierno y la desregulación del mercado laboral como se mencionó). Es durante este periodo de gobierno también, donde llega a nuestro país el Programa de Inversión Social (PRIS) el cual se ubica en el Poder Ejecutivo, con una clara orientación liberal que redireccionó el gasto público hacia los sectores más pobres de la población (políticas integrales para la población de menores recursos pero con el objetivo de recortar el “peso” del estado, lo cual se convirtió en un slogan del Partido Nacional). El PRIS resultó ser según Midaglia (1998), uno de los primeros intentos llevados a cabo en Uruguay como by-pass o “atajo institucional” al decir de la autora, a la intervención de las tradicionales instituciones de integración social, a través de programas focalizados financiados por organismos internacionales, mediante

préstamos que no se incorporaban al presupuesto nacional. De esta manera, según Midaglia se inicia un proceso de privatización de campo público social. El PRIS, sufre una transformación durante el segundo mandato de Sanguinetti y se convierte en el Programa de Fortalecimiento del Área Social (FAS), cuyo formato es más acotado que su antecesor (Midaglia, 1998). Pese a ajustarse a los requisitos necesarios, durante este periodo de gobierno, estos programas pierden fuerza y la misma es retomada por la medidas de ajuste y al cambio producido en el sistema previsional (se pasa de un esquema público a uno mixto con el surgimiento de las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional-AFAP).

Si bien podemos ubicar al Uruguay de los años `80 y `90 en el contexto neoliberal, tanto en lo que hace referencia directa a los procesos de liberalización económica y del mercado laboral (con la suspensión por ejemplo de los Consejos de salarios como fue expresado), se mantienen algunas características del modelo estatista como ser el gasto público social elevado y el rol del estado en torno a la seguridad social (Alegre y Filgueira, 2009). Debido a que Uruguay no realizó un proceso de reforma totalmente neoliberal, estos autores plantean que se siguió un modelo híbrido donde el universalismo convivió con políticas de corte focalizadas dirigidas a la población en situación de pobreza extrema.

Desde comienzos de 1999 y hasta entrada el 2004, Uruguay atravesó una profunda crisis económica, con un marcado deterioro el salario real y el crecimiento el desempleo en forma exponencial. También se registra un aumento en el incremento de los niveles de pobreza situándose en el año 2004 en 32,1% (Midaglia y Antía, 2007).

Hacia fines de la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI, se experimentan en la región –neoliberalismo y crisis económicas de por medio-, retracciones de los estados que no habían llegado a completar su matriz de protección. En AL los diseños de políticas sociales universales como se ha mencionado, se conjugaron con el modelo sustitutivo de importaciones (MSI), conformándose un “triángulo armonioso” compuesto por: mercado laboral, política social y bienestar característico de los EB al decir de Sojo (2002). Pasada esta etapa de crecimiento impulsada por el MSI - al igual que en el resto de la región en periodos con fuerte desaceleración económica y crisis financieras-, Uruguay responde a esto, introduciendo reformas de manera incremental. El triángulo armonioso es sustituido por otro de privatización, desregulación

y focalización del gasto social, todo esto permeado por la disciplina fiscal, lecciones estas expuestas en el Consenso de Washington.

En cuanto a la llegada de fuerzas progresistas al gobierno, el caso uruguayo no fue una excepción en AL y con el gobierno del Dr. Tabaré Vázquez en el año 2005 dio su “giro a la izquierda”. Sin embargo este giro no se produjo con la contundencia de las propuestas que la coalición de izquierda planteaba treinta y algo de años antes cuando surgió, sino más atenuada y “moderadamente” progresista, se planteaba un “cambio a la uruguaya”²³.

En marzo de 2005 se produjo uno de los cambios más importantes de la historia política uruguaya: después de 170 años una fuerza política que representa a un partido no tradicional asumió la administración política del país. Aunque no era un recién llegado a la política uruguaya –se fundó en 1971, y tenía en sus manos el gobierno del principal municipio desde 1990– la identificación del Encuentro Progresista/Frente Amplio/Nueva Mayoría con el espectro ideológico de izquierda planteaba un conjunto importante de desafíos e interrogantes. (Midaglia, 2008, p.102)

Sobre las posibles imbricaciones que pudieran tener efectivamente las esferas sociales y económicas, las propuestas electorales de la izquierda uruguaya fueron planteadas a lo largo de los tres períodos de gobierno en el poder que tuvo el Encuentro Progresista-Frente Amplio (EP-FA) a través de los llamados “buque insignia”. En esa primera asunción al poder, el buque insignia fue el combate a la indigencia y la pobreza mediante el PANES.

El nuevo gobierno inauguró su gestión en el área social con tres medidas significativas en materia de bienestar: la recreación de los Consejos de Salarios, el lanzamiento de un Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (el PANES) y la creación de un organismo coordinador en este campo, el Ministerio de Desarrollo Social. (Midaglia, 2008, p.102)

El PANES fue un programa transitorio y focalizado, proyectado específicamente para funcionar en los primeros dos años de gobierno. Estuvo dirigido a los sectores sociales de menores recursos, específicamente en el segmento considerado en situación de

²³ .. aquella izquierda frentista era una izquierda, sesentista, escasamente sensible a las nociones básicas del liberalismo político, revolucionaria, socialista, como consecuentemente antiimperialista y visceralmente estatista y planificadora. Esta izquierda progresista se conforma con construir un capitalismo serio (fortaleciendo el papel del Estado) y con ejecutar políticas enérgicas de redistribución del ingreso. (Garcé y Yaffé, 2014, p.30)

indigencia, es decir, aquellos grupos con serios problemas para asegurar su reproducción mínima. Se estructuró en base a 7 componentes: ingreso ciudadano, apoyo alimentario, emergencia sanitaria, educación en contextos críticos, empleo transitorio, mejoramiento de vivienda y hábitat y alojamiento de personas en situación de calle, los cuales muestran una orientación integral en la atención a la pobreza (Midaglia, 2008). El PANES marcó un antes y un después en el escenario de políticas sociales dirigidas a sectores de menores ingresos en nuestro país, de algún modo por la puesta en agenda política de temáticas como la pobreza y la indigencia. También el debate público y los alegatos a que debió recurrir para la aprobación de los fondos necesarios para su implementación, marcaron una tónica distintiva inédita a la fecha. Entre estos argumentos hay uno que resulta de interés: el de las contraprestaciones.

Un rasgo distintivo de esta propuesta es la estipulación de una serie de obligaciones o de contrapartidas de parte de la población beneficiaria en la búsqueda de intentar revertir tímidamente el clásico asistencialismo público, así como la conducta pasiva de los destinatarios. (Midaglia, 2008, p.102)

En cuanto al diseño y ejecución de políticas sociales, el surgimiento del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) -existente en otros países de la región-, lo convirtió en el “encargado” de liderar las políticas de combate a la pobreza y la exclusión, teniendo como misión la articulación con el resto de la institucionalidad pública y también privada en la materia. El PANES, como ya fue señalado, fue el buque insignia del primer período de gobierno del EP-FA (2005-2010), así como el Plan Juntos lo fue del segundo (2010-2015) y el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) al tercero (2015-2020). Esto ha ido marcando la impronta de las sucesivas campañas electorales, introduciendo temas en la agenda política y formando parte de la plataforma de la fuerza de gobierno progresista. Respecto al surgimiento del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en Uruguay en el 2005, apenas instalado el gobierno plantea Midaglia (2008), reforzando por la materia que debe asumir su vinculación con las políticas focalizadas de combate a la pobreza:

Se promueve una nueva institucionalidad pública en materia social, con la promulgación de una entidad ministerial encargada, por una parte, de administrar y coordinar diversas estrategias sociales dispersas en el entramado estatal y, por otra, de instrumentar en lo inmediato el Plan de Emergencia. Es así que en materia institucionalidad se dieron los primeros pasos tentativos en pos de reorganizar la operativa fragmentaria en políticas sociales, produciéndose el traslado de un conjunto de programas e institutos

especializados a la órbita del nuevo Ministerio, a la vez que se anularon los mecanismos de excepción para conducir las intervenciones sociales. Cabe destacar que los programas trasladados a esta esfera ministerial se asocian con iniciativas de combate a la pobreza y los institutos se corresponden con nuevas demandas sociales, específicamente niñez, juventud y género. (Midaglia, 2012, p.101)

Midaglia (2008) aborda el cambio en la matriz de bienestar ocurrido en Uruguay en las últimas dos décadas del siglo pasado y la primera del presente, a través de las reformas sociales implementadas y los impactos políticos que estas han generado. Señala en particular en el período histórico referido, la importancia de los nuevos programas y los mecanismos institucionales generados para el combate de la pobreza. Estos implicaron cambios en la institucionalidad estatal y algunos problemas de accountability política (horizontal) así como la social (contraloría social y legitimidad).

Así como con el PANES, resulta necesario hacer referencia explícita al contexto social que se plantea como justificación del surgimiento del Plan Juntos durante el segundo gobierno del EP-FA (2010-2015), con el objetivo de ampliar las bases del bienestar. Es imperioso analizar también su inserción en el marco de la gobernanza en relación con el entramado de las políticas y programas que constituyen la protección social del Uruguay de ese momento. El mismo será abordado en el apartado referente al surgimiento del Plan Juntos. No obstante, la mención al lugar de la vivienda en la protección social en nuestro país tiene un desarrollo de larga data, si bien no resulta suficiente para satisfacer la necesidad que se registra de este bien (tanto cuanti, como cualitativamente). El accionar de la política pública de vivienda, es amplio y no remite solo a líneas de actuación y oferta de vivienda vinculadas al bienestar de la población que carece de este bien (o que lo posee en forma deficiente). Es por ello, la aclaración que este trabajo nos centraremos en aquellas catalogadas como políticas de vivienda de interés social cuya mención data de la Ley de Vivienda 13.728 de 1968. La Constitución de Uruguay reconoce el derecho a la vivienda a través del Art. 45 con anterioridad a la Ley de Vivienda, pero es recién con la aprobación de esta norma, donde la concepción de bienestar vinculado al acceso al derecho es introducida así como su estrecha relación con el desarrollo humano

Plantea Narbondo (2014), que el programa de gobierno del FA proponía una alternativa al modelo neoliberal, caracterizada por la realización de cambios graduales y a largo plazo, con estrategia de un Estado desarrollista de bienestar universal, y fortalecimiento de la democracia, mediante la combinación de democracia representativa

en el gobierno central y la ampliación de instancias de conducción y control de los aparatos estatales, descentralizadas funcional y territorialmente. Las líneas de acción en el gobierno fueron según el autor, en varios terrenos, consistentes con esa orientación de largo plazo. Sin embargo en otros terrenos, hubo frenos u omisiones señala, que expresaron resistencias de las fuerzas sociales y políticas que se oponían a esa orientación. También y unido a esto, hubo incapacidades y diferencias de visiones o sensibilidades dentro del FA, distintas posturas sobre cuales debían ser los objetivos de un gobierno de izquierda moderado y gradualista

Se advierten dos grandes tendencias en las reformas de la matriz económica y social y de su estructura organizativa en los dos gobiernos del FA. [...] En buena medida, ambas tendencias atraviesan la interna del FA e, incluso, se podría decir la interna misma de la cabeza de sus cuadros y militantes (Narbondo, 2014, p. 53).

Una de las tendencias mencionadas por Narbondo (2014), es la que plantea que un gobierno de izquierda en el contexto de globalización y posfordismo, debe aceptar el rol del mercado como el asignador que en forma más racional y eficiente conduce la economía. No obstante, hay una intervención estatal que por un lado compite para lograr atraer capitales privados otorgándole para ello ventajas. Sin embargo acompaña esa línea de conducción económica con políticas sociales (sobre todo focalizadas). Este modelo no es alternativo al neoliberalismo, sino funcional y parte de él como dice el autor. Plantea asimismo que la ventaja de seguir esta ruta es que cuenta con el apoyo de los capitales tanto nacionales como extranjeros y de los organismos multilaterales. El riesgo que ello comporta es que el FA “pierda identidad programática y que el inevitable desgaste que genera una gestión sin cambios de modelo le vaya minando el apoyo de las masas populares que no lo visualicen más como una alternativa al neoliberalismo y a los partidos tradicionales” (Narbondo, 2014, p. 54).

La otra tendencia es la que plantea que es necesario superar el modelo neoliberal tanto en materia económica, como social. Esto trae aparejado algunas resistencias y desafíos. Uno de ellos es la necesidad de contar con un Estado que pueda dar respuesta a derechos sociales de manera universalista, lo que “sigue siendo una asignatura pendiente de los gobiernos del FA” (Narbondo, 2014, p. 54).

II.4. Nuevos paradigmas de intervención en la cuestión social

Dentro de los nuevos paradigmas que acompañan la intervención en el campo de lo social, encontramos algunos significativos que son novedosos como la focopolítica (que veremos de la mano de Álvarez Leguizamón) y que es posible asociar fácilmente con las políticas de corte neoliberales.

En tanto hay otros como el llamado trabajo social territorializado y la descentralización (por nombrar los más significativos en relación a la temática del voluntariado), que entran en un terreno mucho más difuso y difícil de encasillar, dado que podemos registrar su accionar tanto en contextos neoliberales como progresistas. Es por ello que es posible encontrar que ambas propuestas de intervención, pueden estar impulsadas desde orientaciones no solo diversas, sino hasta contradictorias como se verá.

II.4.1. El trabajo social “territorializado” y la focopolítica

Los cambios acaecidos a nivel macro contextuales que se vienen relatando, tuvieron también su correlato en el diseño e implementación de las políticas sociales. Desde fines del siglo XX y comienzos del presente siglo, el territorio o lo “local”, ha pasado a ser el escenario ideal y predilecto para la experimentación de la acción pública, haciendo caso a las orientaciones recibidas por los organismos internacionales que plantean la reorientación de las políticas sociales en tal sentido. Así también, comienzan a aparecer nuevos dispositivos²⁴ que signan las nuevas formas de intervención social en la “lucha contra la pobreza”. Los mismos inciden de manera sustantiva en la forma en que la disciplina Trabajo Social -así como otras que tienen cada vez más fuerte presencia en el campo de la acción social como la sociología y la psicología-, van reconfigurándose²⁵.

Este “redescubrimiento” del territorio, trae aparejado según Hamzaoui (2005), algunas diferencias con el otrora trabajo social “comunitario”. Éste estaba centrado en los

²⁴ Cómo ejemplos paradigmáticos podríamos mencionar los Programas de Cercanías propuestos como “novedosos” cuando se plantearon por tener como correlato una intervención “cuerpo a cuerpo” con la población asistida, y si nos retrotraemos unos años las Agencias de Desarrollo, con el boom de los programas de Desarrollo Local Territorial y todos los servicios de “proximidad” dan cuenta de ello.

²⁵ “La recomposición del campo del trabajo social, legitimada teóricamente en gran medida por la construcción del paradigma de la exclusión (ya no se habla de pobreza sino de exclusión, ni de desigualdades sino de oportunidades), pone de relieve las transformaciones que también se producen a una escala más amplia. Como resultado, lo local es tomado como espacio de gestión y resolución de los problemas sociales, con todas sus contradicciones y consecuencias”. (Lacomba en Hamzaoui, 2005, p.13)

individuos, sus grupos y sus redes con una perspectiva histórica y contextualizada -tanto de la problemática como de la intervención-; en tanto el novedoso trabajo social “territorializado” se centra en espacios donde permanentemente se pueden dibujar y redibujar los límites, sin dar mayor importancia al contexto nacional y supranacional. El autor plantea que es como un “exceso” de globalización que parece estar “dado” y que no sería necesario problematizar ni cuestionar. Surgen concomitantemente con estas nuevas formas de intervención, también nuevos problemas como el divorcio existente entre lo global y lo local -que hace que los lazos entre ambas esferas se reduzcan analíticamente a la mínima expresión-, lo que conlleva también a que las posibilidades de acción en lo local también se vean reducidas²⁶.

La gestión social territorializada de los problemas hace, además, que no sólo se deje de actuar sobre las causas estructurales, sino que se responsabilice a la población en la resolución de los problemas considerados como propios. De manera que, si en el pasado la intervención social global y local se basaba en una política anclada en la filosofía redistributiva y desterritorializada, en contrapartida, la sociedad actual, que extrae su legitimidad de un discurso crítico de la intervención del Estado social y del desarrollo desde arriba, tiende cada vez más hacia una política llamada activa, mediante una vía de territorialización, de implicación y de responsabilización de los beneficiarios. (Lacomba en Hamzaoui, 2005, p.16)

Las lógicas que atraviesan esas nuevas políticas sociales que tienen como principales características la diferenciación y la territorialización, “reducen la cuestión social a un tratamiento de proximidad y conciben la territorialización de lo social como principal solución para la lucha contra la exclusión social, el paro de larga duración y la fragilización de los vínculos sociales” (Lacomba en Hamzaoui, 2005, p.16), sin apelar a análisis de las estructuras y los contextos donde estos se producen. Es decir, sin sumergirse en las verdaderas causas del problema y trabajando sólo con los emergentes del mismo. El autor plantea que las transformaciones ocurridas al interior de la profesión del trabajo social que están inspiradas en estas “nuevas” políticas sociales territorializadas, “expresan una situación y un estatuto ambiguo e híbrido entre el eje de

²⁶ Como marca Lacomba en el Prólogo de la obra de Hamzaoui (2005): “El retorno de lo local en lo social, o la territorialización de la intervención social, plantea así un problema añadido: el de la localización de lo social en contraste con la mundialización de la economía, privilegiando la búsqueda de soluciones locales a problemas globales. La vuelta a lo local y el cuestionamiento de las explicaciones globalizantes en un mundo cada vez más globalizado supone un contrasentido”. (Lacomba en Hamzaoui, 2005, p.16)

la integración a través del trabajo y el eje de la inserción a través del no-trabajo” (Lacomba en Hamzaoui, 2005, p.16). Es de esta forma que para el autor se da un desmembramiento de la zona común que poseían las lógicas de seguridad y asistencial (que está dirigida sólo a un determinado número de personas en situación de precariedad). Esta población no se convierte per se en una categoría con derecho al estatuto de la seguridad social, solo son un nuevo grupo poblacional para el cual se generan “prestaciones o servicios de un 'nuevo tipo' (contratos de integración individualizados para los jóvenes, itinerarios de inserción, etc.) que operan dentro de una lógica territorializada” (Lacomba en Hamzaoui, 2005, p.16).

Por otro lado, la acción social queda marcadamente circunscripta a determinados territorios de “contexto crítico”, muy identificables -también por la sobresaturación de producción de datos sobre los mismos-²⁷, lo que trae aparejada la estigmatización de sus habitantes. Así como no son los territorios los que generan estos *problemas*, suponer que deban ser éstos los que aporten las soluciones, no sería el camino más pertinente sin correr el riesgo de generar intervenciones que se agoten en sí mismas sin modificar causas estructurales. El hecho de cómo se recompone lo social (en términos de acción colectiva) en estos escenarios de gestión territorializada de la intervención social no es menor.

...para hacer frente a la espiral de la degradación urbana y al foso que separa a los habitantes de los barrios de la relegación (que viven un sentimiento de abandono y de exclusión), los poderes organizados tratan hoy de poner en práctica nuevas estrategias para revitalizar y edificar un proyecto de desarrollo endógeno en el barrio. En efecto, los barrios relegados aparecen hoy no solamente como espacio de urbanidad problemático, sino también como lugar privilegiado de experimentación del desarrollo local [...] Ese espacio laboratorio refleja tanto el proceso de descomposición de la política social sectorial y categorial gestionada por el Estado-providencia como la recomposición de una política contractual y transversal, donde el territorio como instrumento de regulación social reemplaza progresivamente la política providencial y vertical de lo social. (Lacomba en Hamzaoui, 2005, p.15)

Por otra parte, Álvarez Leguizamón (2011 y 2013) acuña el término focopolítica para hacer referencia a un nuevo “saber” implantado a través de dispositivos de asistencia y control a la pobreza. Para la autora la focopolítica (inspirada en Foucault) dirige su mira

²⁷ La socióloga M. Svampa utiliza el término de “terrorismo estadístico” para hacer mención a la producción de información con estos fines y que prima en las ciencias sociales como modelo de intervención cuasi hegemónico en la actualidad.

hacia grupos seleccionados con criterios meticulosos “los más pobres de los pobres”, generando una Nueva Economía Política de la Pobreza (NEPP) como forma de gobernar en contextos signados por la misma.

Se trata de una forma particular de lo que Foucault denomina gubernamentalidad neoliberal y constituye un nuevo humanitarismo bajo la fuerte influencia de los organismos supra nacionales que dicen promocionar el desarrollo de la vida. Sin embargo los dispositivos de intervención promueven la vida a niveles básicos y constituyen políticas minimalistas a través de diversas formas de focalización de poblaciones de o en ‘riesgo’, sin atacar los problemas estructurales que producen exclusión y pobreza. (Álvarez Leguizamón et al, 2016, p.251)

Este nuevo saber se compone eclécticamente pues, de aportes de varias fuentes: el neoliberalismo, la conceptualización de pobreza manejada por Amartya Sen, así como los conceptos de capital social y de activos sociales vinculados al desarrollo.

Su objetivo no es atacar las causas o los procesos que producen y reproducen la pobreza, sino sólo neutralizar el conflicto social producido por el llamado ajuste estructural y lograr la ‘gobernabilidad’. Categoría analítica de este saber hacer vinculada con medidas o transformaciones que permitan asegurar socialmente que las reformas neoliberales se realicen. Siendo que el modelo neoliberal produjo un mundo cada vez más desigual e inhumano, paradójicamente este saber hacer forma parte del discurso llamado de Desarrollo Humano (DH). A este nuevo estilo de gobierno sobre los pobres a nivel local y supranacional lo he denominado focopolítica. (Álvarez Leguizamón, 2013, p.28)

La autora plantea algunas otras cuestiones respecto a la participación de la población beneficiaria en situación de pobreza, sus capacidades de autogestión y el papel de los dispositivos de focopolítica (Álvarez Leguizamón, 2013). Interesa en particular este punto dado que tanto Techo como el Plan Juntos plantean la participación de la población en situación de extrema pobreza, así como la vinculación con la sociedad civil mediante el voluntariado social.

...se incentivó la participación de los propios pobres en la autogestión de la pobreza. Se intensificaron así los procesos ya existentes en la utilización del trabajo gratuito colectivo y familiar para la ejecución de infraestructura y servicios básicos. Junto a ello, se promovió un mayor protagonismo de las organizaciones no gubernamentales en la ejecución, coordinación y supervisión de las políticas, los que algunos llaman la

onegeización del bienestar social. Estas políticas ponen énfasis en la ‘transparencia’ en el acceso a los subsidios, en la autonomización de los beneficiarios y en el reforzamiento de sus capacidades de autogestión, todo lo cual se condensa en la noción/dispositivo/tecnología de ‘proyecto’. (Álvarez Leguizamón, 2011, p. 264)

Siguiendo a Álvarez Leguizamón (2011), comparto que en América Latina, los dispositivos de intervención en políticas sociales -de corte *asistencial y focalizado*-, han pasado por al menos dos grandes “olas”. El inicio del siglo XXI, forma parte de esta segunda “ola” y está signado para esta autora por los Programas de Transferencia Condicionadas (PTC) –o Transferencias de Renta Condicionadas (TRC) o Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC)-, por mencionar algunos de las nombres “técnicos” que toman estas políticas y programas sociales de corte asistencial que forman parte de las políticas focalizadas aplicadas en AL y que tienen como particularidad la exigencia de “contraprestaciones” por parte de la población beneficiaria²⁸. Álvarez Leguizamón (2011), sostiene que las PTC “son políticas disciplinarias, que culpan a las víctimas porque atribuyen la pobreza a deficiencias individuales y no sociales” y acuña un término para referirse a ellas: la focopolítica. Esta autora plantea de donde surge el término que acuño y propone como categoría analítica para poder analizar la intervención pública en políticas sociales:

Surge así lo que he llamado focopolítica como nuevo arte de gobierno, siguiendo y dialogando con Foucault, como una nueva habilidad y un conjunto de reglas para ahorrar recursos en el gobierno de los pobres, diferente a la biopolítica, con una lógica utilitaria donde ya no es la población ni la vida útil de los trabajadores el fin último de gobierno. No tiene como objeto al trabajo sino el no trabajo –la desocupación o el empleo precario–, la vulnerabilidad, la pobreza extrema. Espulga curiosa y morbosamente en los llamados insatisfactores o en atributos de vulnerabilidad. En este sentido ha dejado de ser una “tecnología disciplinaria del trabajo” y ha pasado a ser una tecnología disciplinaria de las poblaciones pobres, con una relación precaria o nula con el trabajo o bajo condiciones de superexplotación. Es una vigilancia de la “comunidad local” y de ciertos sujetos “focos” que constituyen grupos o individuos extremadamente pobres llamados también ahora pobres estructurales. (Álvarez Leguizamón, 2013, p.31)

²⁸ “Considero que estos programas forman parte de lo que llamo una política de foco o focopolítica del discurso del Desarrollo Humano [...] vinculado con las geopolíticas mundiales para ‘erradicar’ la pobreza, pero distintas a las de primera generación que se desarrollaron sobre todo en los ochenta y parte de los noventa” (Álvarez Leguizamón, 2011, p.252)

Para Álvarez Leguizamón (2011) la focopolítica además de ser un “*nuevo arte de gobernar*” plantea el “*ahorro de energía del Estado*” que actúa “marcando” población en situación de extrema pobreza. Para esto el centro de sus preocupaciones lo constituye la gestión y la producción de saber especializado sobre estas poblaciones con un sesgo de “tecnología no disciplinaria del poder”. Es así que por ejemplo, entraron en escena en muchos de nuestros países latinoamericanos los llamados Fondos de Inversión Social (FIS), que se proponían aglutinar y gestionar los recursos aprobados mediante préstamos con organismos internacionales que asumieron los gobiernos de manera intersectorial (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional como los ejemplos más relevantes en la región). Se partía de la suposición de que los FIS otorgarían la *flexibilidad* necesaria que nuestras vetustas –o su contracara las “muy poco experientes”-, y/o frágiles institucionalidades estatales no poseían²⁹. Como externalidad positiva, no es menor mencionar siguiendo a Álvarez Leguizamón (2011), que los FIS fueron utilizados también para “restablecer, o en algunos casos establecer, la credibilidad del gobierno y garantizar el apoyo político a las reformas económicas en curso” y se corresponde con el momento de consolidación de un nuevo modelo de Estado: el “*minimista*” el cual tiene su correlato en una concepción de protección social también *minimista*. En el documento del BM de Holzmann y Jorgensen (2000), se hace hincapié en que la protección social debe ser ubicada en un contexto de “*riesgo social*” tanto en lo que refiere a su *reducción* y su *alivio*, como al *enfrentamiento* del mismo. Esto lleva a los autores a afirmar que parte del problema es que se hace demasiado hincapié en que la protección social tiene que ver cuasi exclusivamente con la actuación estatal y para estos autores las estrategias de “*manejo*” del riesgo -es decir aquellas que son más del orden de la “*mitigación*”-, en cambio implican ver no sólo la intervención del Estado (a través de políticas gubernamentales) sino también del mercado (a través del sector privado).

En este nuevo escenario, el de los primeros años del siglo XXI -el de la focopolítica en su segundo momento al decir de Álvarez Leguizamón-; los objetivos que persigue la intervención de los científicos sociales (denominados cada vez más “*expertos*” o especialistas), han dejado de ser los problemas que afectan a la humanidad -en forma genérica-, y menos aún sus causales. Las energías están puestas en la identificación lo

²⁹ Por tanto podrían evitar innecesarias demoras y tomar acciones combinando celeridad, eficacia, eficiencia y efectividad (todas características de las cuales se vanagloriaba el sector privado ostentado el privilegio de su posesión), de forma de “asistir” a aquellos grupos más vulnerables de población que cada vez se tenían mejor identificados.

más precisa posible de estos contingentes de poblaciones privadas de las otrora fuentes de protección, y con ello nos referimos básicamente al trabajo. El término “poblaciones vulnerables” o en “riesgo”, inundará todas las esferas de la política social (se trate tanto de diseño, ejecución o evaluación de la misma). Para Castel (1997) la zona de vulnerabilidad (como denomina a una de las esferas de la cohesión social), está caracterizada por la precariedad laboral y la fragilidad de los soportes relacionales y juega de bisagra entre la zona de integración y la de exclusión. En tanto que Álvarez Leguizamón (2011), dirá al respecto de las poblaciones que pasan a ser foco de las intervenciones:

...lo que se denomina poblaciones de ‘riesgo’, vulnerables o en extrema pobreza. Las políticas denominadas de inserción o focalizadas deben ‘fortalecer’ las denominadas ‘redes de seguridad’, coordinadas por instituciones gubernamentales, cada vez más centralizadas y especializadas, para la detección de los grupos ‘vulnerables’. Ya no es la ‘población’ a la que hay que controlar como en la biopolítica, ni la figura posterior del ciudadano o el trabajador. Son los ‘beneficiarios’, los stakeholders (los socios que participan), bajo el estímulo de la autosubsistencia y el autocontrol. (Álvarez Leguizamón, 2011, p.262)

Desde un escenario donde si bien se reconoce que existe “fragmentación” social, una desigualdad económica cada vez mayor -y más difícil de revertir-, y un escenario de diversidad cultural, también se “invisibiliza el conflicto social y no (se) promueve la modificación de las estructuras sociales que producen pobreza”. (Álvarez Leguizamón, 2011, p.278)

Pero las profundas transformaciones no se dan solo en los actores que actúan como profesionales en el campo del trabajo social y de las políticas sociales en “territorio”, llegando también al voluntariado. Explica Lacomba (en Hamzaoui, 2005) que en este contexto no es extraño que:

... crezca el protagonismo de un voluntariado semi-profesionalizado y que aumente la precarización laboral de los/las trabajadores de lo social. En realidad, la trampa que supone la localización de la acción social coincide con el retraimiento de la responsabilidad del Estado y la reducción de recursos y la flexibilización de condiciones de trabajo en el campo social [...] Los trabajadores sociales se hallan así atrapados por la lucha contra la exclusión con pocos medios, mientras que las ONG adquieren un papel que recibe numerosas críticas. (Lacomba en Hamzaoui, 2005, p.18)

II.4.2. La descentralización

Históricamente, las crisis de los EB, cuya organización tenía un alto grado de centralización burocrática, generó la tendencia a enfoques post burocráticos al decir de Veneziano (2012), que favorecieron el surgimiento y consolidación de otros modelos de gestión pública basados en la transferencia de poder, funciones, etc. En un primer momento esto se dio de manera muy funcional, trasladando “demandas del centro del sistema estatal hacia la periferia” (Veneziano, 2012, p. 26). En este contexto, la periferia se entiende como los gobiernos locales y también la sociedad civil, Por otro lado, advierte al autora que en AL donde los procesos de gobernabilidad no son robustos, la aplicación del modelo descentralizador, muchas veces termina convirtiéndose en procesos de privatización de hecho de servicios y políticas públicas.

Profundiza Veneziano (2012) que es necesario distinguir enfoques de descentralización orientados a los “sectores populares” (comillado de la autora), de enfoques orientados al mercado. “Sobre todo, si se toma en cuenta que desde matrices teóricas opuestas, corrientes contrapuestas coinciden en la promoción de la descentralización como forma de derivar el poder del Estado hacia la `sociedad civil`” (Veneziano, 2012, p. 164).

La descentralización en AL, propuesta a partir de los `90 incluso desde los organismos multilaterales que orientaron las reformas pro-mercado (BID y BM), comienzan a gestar experiencias innovadoras vinculadas al desarrollo local y la participación directa, imprimiendo al concepto connotaciones vinculadas a la profundización democrática. La descentralización supone un lugar distinto de lo territorial, en relación al anterior modelo de gestión del Estado central. Sostiene Veneziano: “Es imposible hablar de descentralización si no lo hacemos dentro de un paradigma más general que parte de una visión de la sociedad, del rol del Estado y de la relación entre ambos ámbitos” (Veneziano, 2012, p. 24). Como instrumentos innovadores dentro de la descentralización promovida por gobiernos (locales, regionales y nacionales) de corte progresista se encuentran por ejemplo los presupuestos participativos, las planificaciones estratégicas y las rendiciones de cuentas –públicas-, como los principales instrumentos para el “enraizamiento” con el Estado parafraseando a Veneziano.

Por otra parte Narbondo (2014) plantea que “tanto la descentralización territorial como funcional producen tendencias también hacia la ampliación de desigualdades en el acceso

a bienes y servicios públicos y en el desarrollo económico y el acceso a sus beneficios” (Narbono, 2014, p. 34). Esto se debe explica el autor, a que existen diferencias de poder entre regiones del territorio nacional y por tanto, estas estarán dotadas desigualmente de poder tanto económico, como cultural y geopolítico.

De esta forma se cierra el capítulo II, donde fueron presentadas a modo de marco teórico las principales categorías conceptuales con las se intentará hacer dialogar en el próximo capítulo (III) al voluntariado, como expresión de participación social en el marco de las transformaciones en el Estado y de las políticas sociales.

Capítulo III. Aproximación histórica-conceptual al voluntariado y la sociedad civil en el marco de las transformaciones en el Estado y las políticas sociales

Con el telón de fondo del marco teórico contextual desarrollado en el Capítulo II referente al bienestar, el neoliberalismo y los progresismos en América Latina, propongo en este apartado hacer un breve acercamiento a las categorías que serán base para el tratamiento del objeto de estudio planteado: el voluntariado como forma de participación social, la esfera pública, la Producción Social del Hábitat (PSH), como constructo y escenario de prácticas de voluntariado, explicitando el porqué de su elección como categoría analítica de este trabajo.

El presente trabajo, propone analizar el voluntariado en experiencias de PSH vinculadas a organizaciones de la sociedad civil (OSC). Esta denominación, abarca al conjunto heterogéneo de instituciones que tienen una función política e importancia económica, dado que intervienen en el espacio de “lo público” de manera interrelacionada con el sector público y privado, tanto en modo de diálogo, enfrentamiento o consenso social (Lacasia, 2014). Incluiré también el análisis de algunas de las principales formas de expresión del voluntariado en contextos de sociedades neoliberales.

En este momento del recorrido cabe realizar algunas precisiones conceptuales. El voluntariado tiene en su acepción corriente, cierta vinculación con la participación y la militancia. Buscando asideros que me permitieran objetivar qué es la militancia más allá de poder decir que es el acto de militar –lo cual resulta tautológico-, fue que recurrí al Diccionario de la Real Academia Española. En éste encontré que el término, tanto si lo vemos como verbo –militar-, como sujeto -el, la, los, las militante/s-, o como adjetivo –militante-, aparece siempre ligado a otro término: partido u organización política. En algunas definiciones, vinculado también a la milicia e incluso la guerra, y cuando no a una colectividad, pero casi siempre de tipo político.

Algo similar ocurre cuando se ahonda en el término voluntariado a partir también del mencionado Diccionario. El servicio militar, la figura del soldado surgen como vocablos asociados al voluntariado. Esto último, si debo decir que fue realmente una sorpresa, dado que en la literatura a la que recurrí y también por las opiniones de actores entrevistados, refieren al voluntariado en el mejor de los casos, ligado a instituciones de tipo religiosas y no militares o bélicas. Cuando amplíé la búsqueda en otros diccionarios y otros textos,

el término voluntariado comenzó a relacionarse con el de “ONG” y también a presentarse como algo opuesto a la militancia –tan ligada a la política-, en tanto parecería no perseguir intereses personales ni espurios. Otro dato curioso es la ligazón que comienza a producirse –al menos en la literatura latinoamericana-, pasados los años ´90 sobre el rol de las onegés ya desvinculadas de la lucha por la democracia en un continente que vivió muchos golpes militares y donde muchas de ellas fueron parte de las “resistencias” a estos.

III.1. El voluntariado en el ámbito de la sociedad civil

El voluntariado vive una profunda paradoja: en tanto que libertad, la acción voluntaria será siempre una pasión libertaria; en tanto que solidaridad, no entiende el individuo solo y fragmentado (García Roca, 2001, p. 20).

El voluntariado puede ser concebido como empleo según plantean Sosa et al (2017). Esto se da según los autores, debido a que el empleo voluntario alberga e integra dos conceptos sociales: por un lado el trabajo (entendido desde la OIT como “el conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos sin importar la relación de dependencia”³⁰ y por otro el voluntariado (“o voluntario, definido en el diccionario de la RAE como ‘lo que nace de la voluntad y no por fuerza o necesidad [...] que se hace por espontánea voluntad y no por obligación”).(Sosa et al, 2017, p.188)

Aunque por definición el trabajo voluntario parezca un término sencillo de comprender, la polisemia que alberga el concepto de voluntariado es tal, que encontramos el término asociado a prácticas y enfoques diversos y muchas veces hasta contradictorios:

...desde una reinención del Estado de Bienestar, con un sustento más humano y de cercanía, hasta una renovada estrategia privatizadora que intenta cuestionar al Estado, ya no desde el Mercado, sino desde una perspectiva horizontal y cooperativa, pasando por la inquietante visión de un voluntariado que emerge de una sociedad sin trabajo. Entre estos extremos existe una amplia diversidad de miradas sobre el tema, a veces marcadas por la confusión y el estiramiento conceptual. (Brugnoni, 2009, p.3)

³⁰ Extraído del Tesoro de la OIT que es una compilación de más de 4000 términos relacionados con el mundo del trabajo, en inglés, francés y español.

Compartiendo el planteo realizado por Brugnoli (2009), considero que en relación al concepto de voluntariado se mezclan y entrelazan prácticas y significados divergentes que “meten en una misma bolsa” cosas muy diversas y a menudo antagónicas bajo una misma denominación. El autor plantea que conceptos como este, adquieren una carga valorativa que puede provocar la tentación de “mezclar etiquetas y asociar cualidades”.

Así vemos que algunos autores deslizan como sinónimos de voluntariado al Tercer Sector y a la Sociedad Civil, quizás remitiéndose a la idea de una Sociedad Civil conformada por “organizaciones voluntarias”, que planteaba Tocqueville. Sin embargo, debemos recordar que esto era una forma de aprehender en una categoría a los grupos que se asocian libremente, de membresía no obligatoria, para diferenciarlo de las corporacionales, el Estado, la familia, etc. Las organizaciones voluntarias en Tocqueville se caracterizaban por la voluntad independiente, no necesariamente por la voluntad de ayudar. Así también se suele mezclar el fin de lucro (o no) de las organizaciones y la remuneración (o no) de los individuos que las componen. Sin embargo, tanto conceptual como empíricamente ambas variables tienen entre sí relativa independencia. La multiplicidad de perspectivas afecta los marcos legales y las políticas públicas que se han llevado adelante para promover esta esquivada idea del ‘voluntariado’ en la actualidad y resulta [...] uno de los principales ejes de debate al respecto. (Brugnoli, 2009, pp.3-4)

En tanto Zulueta (2003) define al voluntariado como “una práctica que va en beneficio de otros, que es asumido por la persona de forma libre y sin coerción, que no busca remuneración financiera y que opera de forma organizada en el marco de una planificación”. Señala asimismo que la persona voluntaria toma esta acción como una elección personal y por la cual no busca remuneración alguna –constituyendo esta la principal diferencia con el trabajo remunerado) y como otra característica constitutiva menciona que el voluntariado se realiza en forma organizada y esto lo distingue de otras acciones que pueden estar basadas en la espontaneidad.

Existe una gran diversidad de definiciones en torno al concepto de voluntariado o de trabajo voluntario. Como he mencionado, resulta un concepto polisémico y en disputa, que parece construirse y reinventarse a partir de las praxis y discursos que en torno a él muchas instituciones –tanto públicas como privadas, nacionales e internacionales-, elaboran y difunden. De estas prácticas y discursos, surgen muchas veces tensiones debido a los disímiles significados que el concepto encierra para cada una de las instituciones que desarrollan trabajo voluntario. Parte de estas tensiones, se verán

reflejadas cuando analicemos con mayor profundidad las dos experiencias propuestas en el marco de este trabajo. No obstante esta diversidad a la hora de conceptualizar el trabajo voluntario o voluntariado, considero importante llegar a la definición de un mínimo común que contemple a cualquier tipo de práctica que lo refiera. A estos efectos, tomaré la definición que plantea el Programa de voluntariado de la UBA (Universidad de Buenos Aires) en su “Pequeña guía para el voluntario”³¹, la cual define la figura de quien ejerce el voluntariado es decir el voluntario, de la siguiente forma:

...es la persona que desarrolla -por su libre determinación y de un modo solidario-, tareas de interés general destinadas a la atención de necesidades sociales, tanto de manera individual como en organizaciones públicas o privadas, sin percibir por ello remuneración, salario, ni contraprestación económica alguna (UBA, 2012, p. 7).

III.2. De la libre asociación y la organización de los ciudadanos en torno al “bien común”, a ciudadanizar el voluntariado

III.2.1. El voluntariado y el bienestar

En su ensayo sobre el Voluntariado en la sociedad del Bienestar, García Roca (2001) realiza un recorrido por ambos conceptos analizando puntos de intersección y de disidencia, desde la postguerra a los inicios del siglo XXI. Para esto, a efectos analíticos el autor, propone una etapabilidad donde plantea estas relaciones entre el voluntariado “dentro y frente al estado de bienestar” de la siguiente manera:

- i. Modelo conservador de Estado de Bienestar y voluntariado. En un marco de modernización sociopolítica que confía a los Estados y los mercados el bienestar, el autor señala que los conservadores se proponen restaurar el orden natural. Dentro de este es la comunidad (redes familiares y organizaciones de base), a quienes corresponde colaborar brindando servicios que otorguen bienestar.

Desde la idea de buena comunidad, el Estado de Bienestar resulta innecesario. En el contexto actual de la crisis del Estado de Bienestar, la referencia al voluntariado significa que una parte importante de bienes y servicios deben producirse y distribuirse fuera de él, a través del voluntariado y a través de la «familiarización» del bienestar (García Roca, 2001, p. 27).

³¹ Material disponible en internet a través de <http://voluntariadofce.econ.uba.ar/wp-content/uploads/2011/07/Peque%C3%B1a-Guia-del-Voluntario.pdf>. Consulta realizada el 20/12/17

- ii. Modelo liberal del Estado de Bienestar y voluntariado. Plantea el autor que ante el desmantelamiento de los servicios públicos que trae consigo el liberalismo, se procurará contar con el apoyo del voluntariado.

Los voluntariados sirven entonces de coartada para desmantelar los sistemas de protección y se atribuye a los voluntarios una mejor satisfacción de las demandas del ciudadano-consumidor y una mayor eficiencia en la asignación de recursos. En tal sentido esperan del voluntariado que amortigüe las contradicciones sociales y por eso mismo gozan de la máxima consideración aquellos que sirven de colchón ante los desgarros de una política liberal. En el proyecto neoliberal de sociedad se empieza por utilizar las organizaciones sociales como prestadoras de servicios y se acaba por someterlas a seguir rigurosamente los criterios de organización económica y empresarial. El voluntariado funciona como una ampliación de las actividades de los actores del mercado mediante su pertenencia al Tercer Sector. El voluntariado y las empresas sociales responden a la misma vocación (García Roca, 2001, pp. 30-31).

El autor identifica un voluntariado portador de una actitud anti-estatista (por considerar al Estado incluso parte del problema) que resulta funcional al liberalismo. Para el autor este tipo de voluntariado es un riesgo en la medida que “sometido a las influencias liberales, es una expresión del individualismo y contribuye a la destrucción de las estructuras colectivas y los sistemas públicos de protección” (García Roca, 2001, p. 31).

- iii) Voluntariado y Estado de Bienestar socialdemócrata. Bajo este tipo ideal, el autor plantea que el voluntariado tiene poco o nulo interés y solo se justifica mientras el Estado no pueda cubrir las necesidades, resultando “unas veces inútil y otras contraproducente, ya que impide que llegue quien realmente debe llegar a resolver los problemas sociales” (García Roca, 2001, p. 33). El autor plantea un voluntariado de tipo instrumental y funcional en relación al poder político del EB socialdemócrata.

Son auténticos representantes de las Administraciones públicas, a quienes de alguna manera se someten a través de las subvenciones. Si algo caracteriza a la socialdemocracia histórica es su decisión de sujetar el voluntariado a la ley y a la política. A través de ambos dispositivos, ha intentado controlar las iniciativas sociales y regular sus expresiones. Reconoce que las iniciativas sociales son un elemento decisivo para equilibrar el mercado

con medidas de solidaridad social, pero de este modo convierte el voluntariado en un instrumento de las políticas públicas (García Roca, 2001, p. 33).

iv) Estado de Bienestar y nueva izquierda. Plantea el autor que a diferencia de los conservadores que buscan frenar la extensión y en lo posible reducir el Estado y los socialdemócratas que desean expandirlo, la nueva izquierda busca reconstruirlo, pero ya no desde la consigna de que el Estado tiene un papel crucial, sino desde la premisa de que “el Estado ni puede ni debe hacerlo todo” (comillado del autor). Plantea el riesgo que existe de que el voluntariado se convierta en un yacimiento de empleo.

La nueva izquierda se propone recuperar los distintos actores sociales; en primer lugar, estima la «economía de mercado» con el mismo entusiasmo con el que rechaza la «sociedad de mercado». El mercado no es un valor en sí, pero tampoco un monstruo... En lugar de oponerse al mercado, hay que someterlo a poderes políticos responsables y elegidos democráticamente. Si se gobierna es una oportunidad para todos; pero sin gobierno, aumenta la anarquía y desigualdad para todos. Esto da lugar a que en el universo de la nueva izquierda se intente atender cada vez más la demanda de participación, con la gran variedad de organizaciones sociales en sus múltiples expresiones y con los actores que encontramos en cada sociedad de acuerdo con su particular historia (García Roca, 2001, pp. 36-37).

Plantea García Roca (2001), que las sociedades capitalistas del siglo XXI presentan junto al desarrollo de los medios masivos de comunicación y el tecnológico, así como la liberación de tiempos antes dedicados al trabajo remunerado, nuevas problemáticas vinculadas a “la revolución de tiempo” (comillado del autor). “Donde no existe esta revolución del tiempo, no existe propiamente voluntariado, aunque haya generosidad y altruismo”. (García Roca, 2001, p. 19). Esta revolución, refiere a qué hace cada ser humano con ese nuevo tiempo “ocioso” que posee, como decide vivirlo y aprovecharlo. Para el autor aquí radica una de las claves que puede ser motor de impulso para el voluntariado en las sociedades actuales:

La revolución del tiempo enfrenta a cada persona con la responsabilidad de decidir, si será un yacimiento para el consumo autista, o será una oportunidad para liberar energía en función de algo socialmente útil. La tecnología ha ido creando una riqueza invisible que permite desvelar el tiempo para vivir, el tiempo vivido y el tiempo liberado. (García Roca, 2001, p.19).

III.2.2. ¿El voluntariado es trabajo?

Existen otros debates que considero importante traer a escena, uno de ellos refiera a si el voluntariado puede ser considerado o no como trabajo. Para ello, haré uso de algunos argumentos planteados por Sosa, Román y Gandini (2017). Las autoras señalan la importancia de la medición del trabajo voluntario, en primer lugar como forma de considerar a este tipo de actividades como trabajo a pesar de las serias dificultades presentes a la hora de vincular su aporte al bienestar social y al desarrollo de políticas y programas de bien público. Plantean que el voluntariado históricamente, ha quedado desvinculado del concepto de trabajo, asumiendo que se trataba de actividades sin valor económico, no obstante advierten que esto no es algo que actualmente pueda ser considerado válido. Comparto lo planteado por las autoras, de que el hecho de tratarse de actividades no asociadas a una remuneración u otra forma de pago, nada tiene que ver con la valoración y cuantificación en términos económicos que pueda y deba hacerse de este tipo de trabajo y mucho menos de los marcos normativos y regulatorios que se hacen necesarios para su desarrollo y potenciación. La falta de relación con otros escenarios del mundo del trabajo y más bien este aparente antagonismo que parecería tener el trabajo voluntario con el resto del trabajo reconocido como tal³², hace necesario ahondar en algunas de estas características particulares que comporta este tipo de trabajo.

Otras autoras como Sajardo y Serra (2008), hablan de que el trabajo voluntario lleva a una suerte de deslaborización de la relación laboral. Utilizan esta idea para hacer mención a que se trata de ciertas praxis que escapan a estructuras y formalidades que puedan ser reguladas en escenarios de economías de tipo capitalistas. A esto quedan asociadas algunas interrogantes también válidas para el desarrollo del trabajo voluntario en nuestro país: ¿cuál es el rol que asume el Estado ante este tipo de actividades: regula, legisla, promueve, etc.? Y si no forma parte de la regulación propia del derecho laboral, ¿en qué marco tienen cabida las relaciones que se producen en su interior? Estas zonas nebulosas que se producen y que no tienen su correlato en marcos normativos, han llevado

³² A estos efectos, se considera que el término “trabajo” refiere a aquel que comporta las siguientes características: remunerado en dinero o especies; donde interviene la legislación laboral nacional e internacional para regular las relaciones que se establecen entre partes; pasible de ser captado a través de mediciones oficiales; incentivado a partir de políticas públicas como motor de las economías nacionales, por señalar algunas de las principales características que asume el concepto en sociedades capitalistas (OIT).

a que el voluntariado quede muchas veces vinculado a prácticas también de trabajo encubierto y no formal³³.

Considerar al voluntariado como una forma de trabajo -trabajo voluntario-, no es simplemente un detalle semántico menor. Se habilita de este modo la mirada sobre estas prácticas, trascendiendo una visión que las asocia tradicionalmente sólo con actividades “altruistas”, pasando a ser consideradas también como generadoras de aportes económicos (aunque no siempre cuenten con un registro que habilite su valoración en tal sentido como veremos en las experiencias analizadas en este trabajo).

III.2.3. Otros debates actuales sobre el voluntariado

A este “denominador común” que podemos encontrar para caracterizar el trabajo voluntario que venimos viendo, se unen algunas otras nociones como: solidaridad, compromiso social y gratuidad. Sin embargo dependiendo de quién esté haciendo uso del término voluntariado o trabajo voluntario, serán los distintos significados y énfasis que el concepto reporte.

Históricamente tanto en el mundo como en nuestro país, pueden rastrearse prácticas de voluntariado que se han dado a lo largo de más de un siglo y cuya transformación, también ha incidido en los cambios acerca de su conceptualización. El término de voluntariado presenta también dificultades cuando se trata de encasillarlo en una única definición. Como se ha visto, se lo vincula con la participación voluntaria y sin pago a cambio, con valores como la solidaridad y el compromiso social. Sin embargo estas características son necesarias pero no suficientes para definir las prácticas de voluntariado, ya que dependiendo del contexto socio-histórico, podremos encontrar que el concepto -así como cualquier fenómeno social-, no es posible de ser analizado por separado de su entorno.

Plantean Sajardo y Serra (2008), que son múltiples los aspectos que se encuentran en tela de juicio en torno al trabajo voluntario. Las autoras los agrupan en tres ejes de debate:

- Los cambios en la cultura del voluntariado. Las autoras plantean que las grandes transformaciones que se registran en torno a la sociedad en general, inciden en

³³ En este trabajo se asociará el concepto de formalidad al que brinda al estatuto de trabajador garantías tales como el acceso a seguridad social y -en arquitecturas de protección social como las de nuestro país- a una variada gama de bienes y servicios producto por ejemplo de la acción de los sindicatos y de herramientas como la negociación colectiva.

visiones que tienden a la individualización de las conductas de sus miembros, a la vez que se ven insertos en contextos de incertidumbre en su entorno social y con nuevas necesidades sociales. Esto tiene estrecha relación con el surgimiento de nuevas formas de socialización –con gran influencia de las nuevas tecnologías-, lo cual tiene su correlato también en otros formatos que asume el voluntariado.

- los cambios en las formas de financiación de la actividad voluntaria. Las autoras plantean que es necesario redefinir un nuevo “contrato” entre el Estado (y sus diversas instancias) y la sociedad civil, con el fin de asegurar simultáneamente autonomía e independencia de las organizaciones que desarrollan voluntariado respecto al poder estatal. Este elemento, lo señalan como clave en torno a lo que refiere a la sostenibilidad del trabajo voluntario desarrollado por las organizaciones sociales.
- la necesidad de potenciar el trabajo en red de las organizaciones de la sociedad civil que desarrollan voluntariado. Las autoras hacen referencia a que es necesario tener una visión amplia del trabajo voluntario. Se requiere evitar el aislamiento de estas acciones, logrando su enraizamiento y reconocimiento a nivel local. Para ello sugieren la utilización de tecnología informacional adecuada, que además permita el intercambio de recursos entre instituciones de forma de potenciar su accionar.

El año 2001, fue propuesto por Naciones Unidas como el Año Internacional del Voluntariado –o de los Voluntarios- (en adelante AIV). En este marco, se acuñó una definición de voluntariado y se diseñaron estrategias concertadas entre los Estados y las organizaciones de la sociedad civil para promover y profundizar el accionar del voluntariado a nivel internacional. La definición propuesta en este ámbito es la siguiente:

(El voluntariado es la)...acción que cumple los tres criterios siguientes: se realiza libremente y sin coacción; por razones que no son el beneficio económico; y en beneficio tanto de la comunidad como del voluntario (Naciones Unidas, 2001).

Previamente a esto, en julio del 2000 en Australia, en la XII Conferencia Internacional de Filantropía (organizada por la Universidad Johns Hopkins), se establecieron cinco aspectos principales de darían cuenta de la importancia del voluntariado:

- mayor flexibilidad³⁴ y capacidad de respuesta, debido a su autonomía y capacidad de tomar riesgos.
- conocimiento preciso de las necesidades de las comunidades con las cuales trabajan.
- mayor compromiso con la comunidad, gracias a que la cercanía permite crear estrechos lazos de confianza.
- habilidad para recaudar recursos propios de las comunidades, ya que las personas se sienten parte de los proyectos y ven los beneficios de forma directa.
- mayor capacidad de promover la constitución de redes sociales necesarias para movilizar la comunidad y relacionándola con distintos sectores (Zulueta, 2003).

Licha (2009) en tanto, recoge algunos planteos realizados por García y Spampinato (2003), en torno a desafíos sobre el alcance que pueda tener el voluntariado en sociedades capitalistas y su relación con la ciudadanía:

Para que asuma un carácter transformador el voluntariado [...] debería incluir acciones dirigidas a atacar las causas que generan la exclusión social. Será entonces un Voluntariado que abandona el cortoplacismo de las acciones para enfocarse en acciones estratégicas de largo plazo, comprometidas con la justicia social, entendida como un ejercicio ciudadano que promueve, genera, acrecienta y consolida el Bien Común. Se trata de una práctica social politizada a través de la cual el voluntariado emerge como un actor importante del desarrollo social, capaz de incidir en la formación de las políticas públicas para el desarrollo social, enfocadas en una perspectiva de derechos y de construcción de ciudadanía. (García y Spampinato en Licha, 2010, p.12)

Asimismo García y Spampinato (2003) proponen “ciudadanizar el voluntariado”, siendo necesario para ello poder permear las instituciones, los programas y las prácticas cotidianas del voluntariado desde una “óptica ciudadana”. Estos autores proponen como medio para el logro de este planteo, el desarrollo de técnicas de gestión, capacitación y

³⁴ Se menciona a la flexibilidad como una característica positiva del voluntariado, sin embargo resulta de interés compartir el pensamiento al respecto que plantea Sennet en “La corrosión del carácter”. El autor plantea que la flexibilidad debe ser analizada en términos también de las motivaciones que mueven al voluntariado y su relación con el modelo capitalista: “en la actualidad el término flexibilidad se emplea para suavizar la opresión que ejerce el capitalismo. Al atacar la burocracia rígida y hacer hincapié en el riesgo se afirma que la flexibilidad da a la gente más libertad para moldear su vida. De hecho, más que abolir las reglas del pasado, el nuevo orden implanta nuevos controles, pero éstos tampoco son fáciles de comprender. El nuevo capitalismo es, con frecuencia, un régimen de poder ilegible. Tal vez el aspecto más confuso de la flexibilidad es su impacto en el carácter. (Sennet, 2000, p.10)

formación que acompañen las prácticas voluntarias, tornándolas en espacios de aprendizaje procesual y crítico.

El Grupo de trabajo permanente del Consejo Vasco de Voluntariado propone el uso de una definición elaborada en el marco del XV Congreso Estatal de Voluntariado (BEC de Barakaldo, noviembre 2012) donde pone énfasis en lo “colectivo”:

Se entiende por voluntariado una expresión concreta de la participación social formada por el conjunto de actividades de interés general y carácter solidario, desarrolladas por personas en torno a un proyecto colectivo sin ánimo de lucro. Esta participación ha de ser libre y no vinculada a relación laboral, funcionarial o mercantil, o a una obligación personal o deber jurídico. El voluntariado actúa con vocación de servicio comunitario, persiguiendo la transformación y el bien común, y es complementario a la acción de otros agentes sociales sin que sirva de cobertura para la dejación de sus responsabilidades por parte de las administraciones públicas ni para la no remuneración de servicios profesionales (Congreso Estatal de Voluntariado, 2012).

Esta definición conduce hacia la vinculación existente entre el concepto de voluntariado, la participación social y la ciudadanía, llegando a hablar algunos autores (García, 2006; De Piero, 2006; Lacasia, 2014) de voluntariado ciudadanizado o de ciudadanizar el voluntariado.

Una lectura un tanto más compleja y tensionante, apela a la concepción de un voluntariado “transformador” (Pereira et al, 2012), más crítico y que encuentra espacios para desarrollar actitudes de civismo y de ciudadanía en el marco del desarrollo de su trabajo. Es un voluntariado que tiene la capacidad de “reaccionar” en prácticas y discursos contra el proyecto neoliberal de sociedad actual. No obstante, considero que estas características distan de poder ser generalizables y aplicables a todas las expresiones que el voluntariado tiene. Sería pedirle demasiado y convertirlo en algo que si bien puede llegar a ser, no es su razón de ser. Se señala en Pereira et al (2012) al respecto:

El énfasis en la asistencia y la búsqueda de soluciones inmediatas a los problemas sociales de la pobreza y la exclusión también pueden entrar en conflicto con las dimensiones políticas y ciudadanas del trabajo voluntario. En este sentido, algunas prácticas de voluntariado son vistas como asistencialistas o enfocadas hacia soluciones particularistas, carentes de una visión de sociedad más amplia que las sustente. Desde esta perspectiva se tiende a resaltar la necesidad de profundizar en las dimensiones políticas del voluntariado y su capacidad para ir más allá de los problemas puntuales generando

conciencia sobre las causas y raíces más profundas. Esta tensión sitúa al voluntariado como una actividad que busca actuar sobre los problemas concretos y remediar las consecuencias pero que, al mismo tiempo, se pregunta por las causas y las razones estructurales que los generan. (Pereira et al, 2012, p.31)

III.2.4. ¿El voluntariado es “sensible” al género?³⁵

Es importante comprender y problematizar la forma en que hombres y mujeres participamos del mundo del trabajo remunerado y no remunerado. La visibilización y la puesta en valor del trabajo reproductivo femenino es un reto para lograr la igualdad de oportunidades en lo que hace al acceso al mercado laboral y a ingresos genuinos, así como al desarrollo profesional y la conciliación con la vida familiar. Es decir, a esferas vinculadas estrechamente a la autonomía económica, física y social de las mujeres. En este sentido el trabajo voluntario, no queda por fuera de estas batallas por su visibilización y valorización al igual que el resto del trabajo no remunerado y que garantiza la reproducción de la vida humana de los individuos y las sociedades en su conjunto.

Por tanto un tema no menor que tiene íntima relación con el voluntariado y la participación, es sin lugar a dudas el género. Si bien cuando miramos hacia el interior del voluntariado (tanto a nivel del país, como de la región y el mundo), podemos encontrar muchas veces datos que parecerían mostrar una realidad homogénea en cuanto a la participación de varones y mujeres en trabajo voluntario, esto es solo real en algunos aspectos. La “aparente” igualdad, esconde algunos sesgos de género y desigualdades en las cuales es oportuno adentrarnos.

Partiendo de la definición que realiza la OIT reconociendo al voluntariado dentro de su clasificación como actividad laboral, lo define como:

El trabajo voluntario, con frecuencia denominado simplemente como ‘voluntariado’, es una fuente renovable fundamental para resolver los problemas sociales y de medio

³⁵ Hay una tendencia a identificar género con mujeres y si bien es real que han sido las mujeres quienes desde sus experiencias vitales de discriminación e inequidad han puesto de manifiesto estas “desventajas”, sin embargo género refiere precisamente a la construcción relacional tanto en hombres como en mujeres y que es susceptible de ser analizada desde esta perspectiva “diferencial”. La igualdad de género requiere cambios también por parte de los hombres sin olvidar que también los modelos de masculinidades hegemónicas producen “desventajas” a los varones.

ambiente en todo el mundo. La magnitud de dicho trabajo es enorme, y la contribución a la calidad de la vida en todos los países reviste aún mayor importancia. (OIT, 2011, p10)

Si bien esta definición nos habla de una determinada valorización social del mismo, dada su contribución a la producción de bienestar social, la mirada no puede ser ajena a sesgos y desigualdades de género que comporta.

La clasificación del trabajo voluntario forma parte por definición de lo que conocemos como la esfera del trabajo no remunerado, junto al resto del trabajo propiamente reconocido como “reproductivo”. Es decir, aquella esfera que engloba el trabajo doméstico y los cuidados, la cual no puede ser separada del debate sobre la división sexual del trabajo en sociedades capitalistas como la nuestra. Socialmente, la asignación simbólica de roles y tareas diferenciales para hombres y para mujeres, constituye uno de los aspectos determinantes de género y que produce desigualdades las cuales se manifiestan en forma analítica como brechas y sesgos de género. Si bien el concepto de trabajo reproductivo requiere de una mirada y contextualización socio-histórica que muestra algunos cambios ante acciones afirmativas provenientes de las políticas públicas por la igualdad de género, el mismo se encuentra vigente y revela inequidades tales como la valorización diferencial del trabajo masculino y femenino; del remunerado del no-remunerado; del reproductivo y del voluntario.

El trabajo reproductivo tiene un estigma de género y se lo liga a condiciones (¿dones?) “naturales” de las mujeres. Algunos de estos son la capacidad de cuidado, el dotar al hogar de orden y funcionalidad para la familia, la educación de los hijos, el proporcionar bienestar al entorno y parafraseando a Basaglia (1983) el “*ser-para-otros*”. Este modelo de femineidad, se produce en contraposición a modelos de masculinidad que la autora los denomina “*ser-para-sí*”. El trabajo reproductivo, no se concibe económicamente como trabajo y esto repercute en su invisibilidad y desvalorización. Además se naturaliza que deba ser cumplido por mujeres, sin embargo tienen peso en economía nacional aunque cueste mucho su reconocimiento. Según Salvador (2013), si el trabajo reproductivo de Uruguay -es decir el doméstico, más el de cuidados al interior de las familias y el voluntariado en el entorno social, pudiera ser monetarizado equivaldría casi a un 23 % del valor del PBI. Esto que desde la economía feminista se concibe como “las bases invisibles del bienestar” (Aguirre, 2009), no se visibiliza como hemos dicho y esto lleva a que tampoco se reconozca su aporte al bienestar quedando en el ámbito doméstico como una responsabilidad de las mujeres del hogar y constituyendo lo que se conoce como la

“doble jornada laboral” (es decir aquella que se agrega al trabajo “productivo” o remunerado).

En Uruguay a partir de instrumentos tales como la Encuesta de Uso del Tiempo (EUT)³⁶, es posible poner en cifras e ilustrar algunas de las situaciones antes descritas. A través de datos de la misma, se puede cuantificar la carga total de trabajo (remunerado y no remunerado) que la sociedad uruguaya realiza para vivir. También aporta a visibilizar estadísticamente, como es la división de esa carga de trabajo entre varones y mujeres, así como conocer cómo se reparte entre los integrantes del hogar el trabajo no remunerado.

*Tabla 1- Valor del trabajo no remunerado y su proporción en relación con el PBI, según sexo.
Total país, en base a ECH 2013, INE*

	Millones de U\$S	Porcentaje del PBI
Mujeres	9.068	16.3
Varones	3.661	6.6
Total	12.729	22.9

Fuente: S. Salvador (2013)

El trabajo voluntario al formar parte del trabajo no remunerado, comparte junto al trabajo doméstico y de cuidados algunas de sus principales características: invisibilidad y desvalorización, fundamentalmente.

Lo que no puede contabilizarse no puede gestionarse eficazmente. La ausencia de datos sistemáticos sobre el trabajo voluntario no es simplemente una cuestión académica. También limita la capacidad de usar de manera más eficaz este importante recurso. (OIT, 2011, p.16)

Cuando analizamos el fenómeno del trabajo voluntario arrojando luz a través de la EUT (2013), podemos ver que ni en las tasas de participación, ni en las horas de dedicación semanal se encuentran grandes brechas entre varones y mujeres.

³⁶ Las encuestas sobre uso del tiempo (EUT), proporcionan información sobre cómo la población, según variables tales como sexo, edad, etnia, nivel socioeconómico, tipo de hogar, distribuye su tiempo. Permiten también, conocer qué proporción de tiempo está destinada a realizar qué tipo de actividad, con qué finalidad, para quién, con quién y dónde (Araya, 2003, p. 8).
Uruguay cuenta con 2 EUT, una del año 2007 y otra en 2013

Tabla 2- Tasa de participación y horas semanales promedio dedicado al trabajo voluntario según sexo, país urbano, 2013

	Participación (%)	Horas semanales
Varones	3.4	16.4
Mujeres	3.9	16.8
Total	3.7	16.6

Fuente: SIG-Inmujeres en base a EUT, 2013- INE

Sin embargo, si hacemos foco en qué tipo de tareas de trabajo voluntario encontramos agrupados a varones y mujeres, notamos diferencias que bien pueden asemejarse a lo que sucede con la esfera del trabajo remunerado y la segregación ocupacional por género.

Tabla 3- Distribución de las personas que realizan trabajo voluntario según sexo y tipo de institución en que lo realiza, país urbano, 2013

	Varones	Mujeres
Trabajo en ONG	37,8	62,3
Trabajo en iglesias	30,6	69,4
Otros *	59,6	40,5
Total participa	44,3	55,7
Total encuesta	47,6	52,5

* Incluye participación en sindicatos, clubes deportivos y comisiones barriales

Fuente: SIG-Inmujeres en base a EUT, 2013-INE

En un informe elaborado por MIDES y el Programa de Voluntarios de Naciones Unidas (VNU) en 2009, se exponen algunas de las características que comportan las prácticas de trabajo voluntario en nuestro país y se realiza un análisis por sexo, agrupando según las tareas desarrolladas mediante este tipo de actividades.

Existen determinadas actividades voluntarias que convocan mayoritariamente mujeres, con una 'clásica' o tradicional distribución de género. Así, cuatro de cada cinco personas que realizan tareas voluntarias de cuidados y acompañamiento son mujeres [...] Siete de cada diez personas que dicen trabajar para adultos mayores son mujeres y diez en diez es la proporción en el caso de trabajo con personas discapacitadas. Otras tareas, sin embargo, como las de tipo administrativo, son asumidas casi enteramente por voluntarios hombres.

También son hombres los que trabajan voluntariamente en casos de auxilio para personas evacuadas. (Pereira et al, 2012, p.98)

Al igual que el ámbito del trabajo remunerado, esto nos habla de una segregación horizontal, donde fácilmente pueden observarse algunos sesgos que llevan a que determinadas tareas sean asumidas por varones y otras por mujeres, reforzando así estereotipos de género.

Otro riesgo no menor y esto ya desde el ámbito de las políticas sociales, tiene que ver con aquellas de corte “desarrollistas” que se conciben “de espaldas al género”. Estas acciones muchas veces apelan al trabajo voluntario de las mujeres beneficiarias -o “participantes”-, lo cual conlleva a reforzar posiciones de sujeción más que de liberación y autonomía. Es un riesgo confundir la promoción de la solidaridad desde el Estado – sobre todo en épocas de crisis-, con la exigencia de que las mujeres con sus escasos recursos y sus escasos tiempos subsidien con su trabajo voluntario las políticas públicas. En relación a esto, muchas veces el tiempo en las mujeres dedicado a trabajo no remunerado y de participación voluntaria, constituye la variable de ajuste o “la plata de las mujeres pobres”, generando escenarios de “falsa” autonomía política (en términos de participación social).

Una política social (en cualquiera de sus niveles) que tenga incorporado voluntariado en su accionar y aspire a la igualdad de derechos y de género entre sus principios inspiradores, debería tomar en cuenta el conocimiento sobre quienes son las personas concretas que desarrollan este trabajo. Esto va desde la desagregación por sexo de las y los voluntarios, su identificación y la necesidad de valorar posibles sesgos de género que la propuesta de participación contenga, así como medidas compensatorias para contrarrestarlas.

III.3. Aproximación a algunas formas de expresión del voluntariado

El trabajo voluntario puede ser clasificado de diversas maneras. Sin embargo a efectos de las experiencias concretas que serán analizadas, propongo hacer foco en algunos de los formatos principales que el voluntariado adoptó en ellas: el estatal, el social, el corporativo-empresarial y el voluntariado desarrollado a través de brigadas.

III.3.1. El voluntariado de Estado

No hay posibilidad de cambio social en el sentido más emancipatorio, si no es con actores relativamente independientes y que demanden al Estado. (Falero, 2010, p.3)

Con el desarrollo de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) luego de los años '80 en nuestro país, cambia no solo la forma de vinculación de estas con el Estado, sino que también se registran cambios sustantivos respecto al voluntariado que nuclea. Muchas de las organizaciones de la sociedad civil donde se desarrolla este voluntariado, terminan a partir de los '90 operando como prestadoras de servicios tercerizados por el Estado. Estas organizaciones adoptan lógicas mercantiles y empresariales que inciden en sus objetivos y también en el trabajo voluntario que desarrollan.

En una nota realizada por el Semanario Brecha a pocos días del anuncio del presidente Mujica acerca de la creación del Plan Juntos, donde se daba a conocer con énfasis que se recurriría al apoyo solidario y voluntario de la sociedad uruguaya para atacar el problema de la emergencia sociohabitacional, el sociólogo Alfredo Falero plantea que:

El concepto de voluntariado parece neutro, pero está vinculado a determinado proyecto socio-político. En Estados Unidos por ejemplo, aparece una connotación individual o de conciencia del ciudadano que no viene a cuestionar el modelo, sino a tapar agujeros que deja ese modelo. Supongo que esa concepción no es la que está acá, pero en todo caso va a existir un conflicto polisémico en cuanto a que incluimos en el concepto de voluntariado. (Falero en Brecha, 12/3/10, p.3)

En esta misma nota de prensa citada, Falero se cuestiona sobre otros riesgos que puede traer aparejado la incorporación de voluntariado a políticas sociales. Diferencia asimismo el concepto de militancia del de voluntariado, que por esos días se encontraba muy presente en los discursos de algunos actores de la fuerza de gobierno.

El voluntariado debía verse como una de las patas de estas nuevas formas de tecnologías sociales [...] Puede enlazarse con la responsabilidad social empresarial, con la ética social vinculada a la empresa y al consumo y al concepto de capital social. La idea de integrar el tejido social no puede ser vista como una cuestión exclusiva de la izquierda. Ya es una cuestión de agencias internacionales, vinculada al concepto de desarrollo. El concepto de sociedad civil es usado por el Banco Mundial y por el BID [...] Hay que ver que queremos decir cuando decimos voluntariado. Para mí en el concepto de militancia, subyace la idea de una transformación social más profunda y me parece que el voluntariado asume una

raíz mucho más vinculada a lo individual que a lo colectivo. (Falero en Brecha, 12/3/10, p.3)

En esta misma nota, Falero plantea que si participan tantas organizaciones diversas en esta propuesta, se estarán juntando una gran cantidad de intereses que quizás no sean comunes.

Va a existir una enorme necesidad de zurcir para tratar de generar un proyecto común porque todo el mundo tiene que tener claro hacia dónde va. Cuando se generan movidas que involucran variados actores sociales aparece la necesidad de que haya un gran paraguas que aglutine intereses diversos. (Falero en Brecha, 12/3/10, p.3)

Sin embargo, más allá de estas interrogantes acerca de los alcances del voluntariado, de lo que implica a nivel del tejido social y la necesaria reconfiguración de actores sociales que su presencia de ser legitimada requiere, la preocupación del trabajo voluntario cuando este es propuesto desde el Estado conlleva el riesgo de la cooptación de la sociedad civil y con esto la pérdida de autonomía y proyección de la acción de sus actores.

Hay que pensar también hasta donde no se genera un nuevo consenso social que implique no tocar el modelo económico y no afectar determinados intereses. Además está la cosa llamativa de que esto se plantea desde el propio Estado [...] esta expresión del voluntariado también va a estar muy ligada al territorio, vivienda, asentamientos, saneamiento. El problema es que el gobierno o el Estado, no terminen cooptando a las organizaciones. (Falero en Brecha, 12/3/10, p.3)

Desde la voz de algunos de los actores voluntarios entrevistados, surge incluso el pasaje por el voluntariado como un mérito para el trabajo rentado, lo cual podría ser visualizado como otra forma de cooptación:

...después se daba una especie de conversión y el voluntario pasaba a ser funcionario, hubo cooptación de esto, que no creo que haya sido intencional pero terminó siendo así en muchos casos lo cual es una “joda” porque si sos voluntario, sos voluntario! Es verdad que era gente muy formada pero [...] el voluntariado genera conflicto en una situación donde hay trabajadores contratados por ejemplo, tiene que haber mucha claridad en el planteo, en cuanto a no sustituir participación tampoco, por todos lados puede llegar a ser conflictivo. Hay un potencial que más allá de la crítica habría que meterse a investigar, el voluntario no es gratuito, hay intereses, por algo se presenta y trabaja, gana mucho en lo particular: afectivo, ideológico. El problema es cuando se degenera y llega a intereses

económicos por ejemplo, en esto de si a la larga podías pasar de ser voluntario a funcionario...o que en un llamado “uy mirá que bueno estuvo 8 meses trabajando como voluntario allá, quien mejor que él va a conocer”...y eso se dio también. También luché con eso, hubo algunos conflictos para mí muy terribles...cuando ser voluntario constituía un mérito y eso complicaba todo a nivel de relaciones, con vecinos, con técnicos (Actor institucional Plan Juntos, comunicación personal, 2016).

García Roca (2001), plantea que con la llegada al gobierno de partidos socialdemócratas el fenómeno del voluntariado se ha visto al menos tensionado, dado que la socialdemocracia ha intentado sujetar al voluntariado a través de dos dispositivos: la ley y la política, controlando de esta forma iniciativas y manifestaciones de la sociedad civil. Reconoce que las iniciativas sociales son un elemento decisivo para equilibrar el mercado con medidas de solidaridad social, pero de este modo convierte el voluntariado en un instrumento de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, los partidos políticos poseen la centralidad en la organización democrática, mientras que los voluntariados pertenecen a la esfera privada de los intereses y demandas particulares y es a través de los movimientos (y la diversidad de actores) sociales que la política tiene su anclaje en la esfera pública. El tipo de voluntariado que mejor “convive” y que intenta desarrollar este modelo, es un voluntariado funcional a la socialdemocracia y si bien tiene una asociación con la “política” su carácter es meramente instrumental, operando muchas veces como “representantes” de la institucionalidad pública.

El voluntariado de Estado corre serios riesgos de parecerse a este modelo descrito por García Roca (2001). Sin embargo desde el voluntariado “crítico” o transformador - citando la nomenclatura utilizada por este autor-, hay resistencias a este tipo de voluntariado que opera como “satélite” y brazo ejecutor del Estado, perdiendo autonomía. Desde este voluntariado que el autor llama de la “nueva izquierda”, se plantea que existe necesidad de reconstruir relaciones entre Estado y sociedad civil y dentro de cada una de estas esferas. Se habla de recuperar actores sociales y atender cada vez más la demanda de participación social, permitiendo las más diversas expresiones de las organizaciones y actores sociales, tratando de encontrar vías entre la mercantilización exacerbada del capitalismo y la burocratización estatista. El problema señala García Roca (2001) es que en este mismo contexto surge la noción de Tercer Sector³⁷, que abarca realidades muy

³⁷ El voluntariado y las empresas sociales responden a vocaciones distintas: las primeras se mueven sobre el terreno de las actividades relacionales (escucha, consejo, ayuda, información, acompañamiento) y sobre la tutela de las grandes cuestiones civiles, una especie de ‘welfare ligero’; las empresas sociales, se mueven,

diversas y heterogéneas. En este sentido, explica el autor, el riesgo es que el voluntariado se convierta en un yacimiento de empleo desvirtuando sus valores constitutivos y su telos.

La nueva izquierda, al igual que los anteriores modelos no han sabido librarse del embrujo irracional que el bienestar produce sobre sus políticas. La cultura del voluntariado se enfrenta a esta seducción ya que no tendría mucho sentido luchar ni ser voluntario para conseguir que todos puedan ser igualmente consumidores. El bienestar no constituye el referente esencial del voluntariado, si así fuera sólo podría gestionar lo existente, pero sería incapaz de inaugurar nada nuevo ni invertir el orden de valores, ni garantizar las necesidades de los últimos. Junto al abandono del bienestar como objetivo de las políticas sociales, el voluntariado ayudará a recrear el pacto social; procurar defender y consolidar las conquistas sociales, que son patrimonio de civilización y simultáneamente abrir nuevos horizontes a favor de la vida de los menos favorecidos, mediante proyectos concretos alternativos que sobrepasarán los actuales niveles de protección. (García Roca, 2001, p.39)

Sin embargo y con raíces similares, encontramos también un voluntariado que es funcional al liberalismo y que promueve actitudes que desvinculan cada vez más su accionar de la acción del Estado. Casi con un anti-estatismo como bandera y bajo el slogan de “reducir el Estado”, plantean esta como solución a todo tipo de problemáticas sociales (García Roca, 2001).

En el caso de Uruguay, la existencia en el seno del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), a partir del año 2005 de un programa vinculado al voluntariado estatal (Programa Nacional de Voluntariado y Prácticas Solidarias), fue en cierto modo un espacio para que la temática entrara en agenda como se verá más profundamente en el Capítulo IV.

III.3.2. El voluntariado social

El voluntariado social se inscribe dentro de las iniciativas y actuaciones de la sociedad civil, como expresión de su compromiso con los asuntos sociales. Se denominará iniciativa o intervención social – en el marco de este trabajo-, al tipo de actividad que se realiza de manera *formal* u organizada, que pretende responder a necesidades (sociales) y se orienta primariamente a la mejora de la interacción de las personas tendientes a

por el contrario, en el ámbito de los servicios, que requieren compromisos más duraderos y continuos, una elevada profesionalidad, fuertes inversiones en estructuras y recursos económicos, lo que se podría definir como ‘welfare denso’. (García Roca, 2001, p.38)

brindar soluciones a estos problemas. Su filosofía responde a toda una línea de actuaciones basadas en: la solidaridad, la ayuda, la cooperación y la participación activa de los individuos motivados por la búsqueda del *bien común*.

García Roca (2001) plantea la necesaria relación -a efectos analíticos-, que se debe establecer entre política y vida cotidiana. El autor dice que es en este escenario donde el voluntariado surge como un nuevo paradigma de relación con “la política” -en sentido amplio del término-, planteando la diferencia que tiene con la militancia y como una forma de “reencantamiento” de la participación:

Nace así un nuevo paradigma: si la militancia resultó esencial cuando había que defender grandes causas, el voluntariado es básico cuando necesitamos defendernos de la indiferencia; el voluntariado introduce la conciencia de lo concreto, como antídoto de lo abstracto. El militante apela a la épica para acreditarse; el voluntario, a la prosa de lo cotidiano para hacerse deseable. (García Roca, 2001, p.21)

En nuestro país, el voluntariado social desarrollado a través de ONGs en formato más “puro” respondiendo a tipos ideales, es posible de ser observado en áreas de intervención en políticas sociales tales como el medio ambiente y el hábitat y vivienda desde hace varias décadas. Sin embargo, particularmente en estas áreas es un voluntariado que corre riesgos frente al Estado, dado que muchas de las actuaciones en gestión de política social en contextos neoliberales son “tercerizadas” y aumenta la posibilidad de cooptación de las ONGs y su voluntariado. Por otro lado, este tipo de voluntariado suele contar tanto a nivel mundial, como regional y local, con menor amparo de marcos regulatorios. Esto se debe a que su capacidad de agencia e incidencia, no siempre es la requerida para promover estos temas (Pereira et al, 2012).

En cuanto a las diferencias existentes entre voluntariado y militancia, algunos autores como Revelli (2002) y Capella (1993), hacen mención a como estos términos suelen ser utilizados en muchos contextos en forma indistinta. Pero para ellos, es necesario hacer una distinción por lo que cada una de estas figuras comporta desde su origen. Aluden a la procedencia del término militancia, con connotaciones militares, lo cual reporta a otros conceptos asociados tales como: disciplina, lo jerárquico, el sacrificio y la entrega. A esto por ejemplo, Capella propone como modelo alternativo, el del trabajador voluntario:

Se concibe a sí mismo como un asociado entre iguales, que pone en común con los demás trabajo no pagado. El destinatario del producto de su trabajo es la sociedad, y por esto su

actividad es pública aunque no estatal. Su actitud es la de un operario: no la de un soldado. No se siente autorizado a exigir el sacrificio de otros, sino a lo sumo el suyo. Trata de emprender modos de vida emancipatorios sin aplazarlos para después de la revolución. No se ocupa necesariamente de los aspectos más políticos de la emancipación social, sino también de transformaciones cotidianas necesarias y de aspectos extrapolíticos de las relaciones sociales. (Capella, 1993, p.6)

Sin embargo desde otros contextos, se alude a que las diferencias entre voluntariado y militancia radican en la defensa de intereses propios, y si bien la primera forma no lo contempla, la segunda sí. Aunque ambas se desarrollen en contextos colectivos, y su fin último sea el bien común, en el voluntariado no está previsto realizar actividades cuyo fin sea objeto de interés personal. Sin embargo, la militancia tiene sentido también en las conquistas personales propuestas en colectivo. La otra gran diferencia radica en la importancia de la acción política (no restringida a la partidaria), que comporta el concepto de militancia en contraposición con el voluntariado que puede prescindir de este aspecto sin perder identidad.

III.3.3. Voluntariado corporativo empresarial: la mano visible del mercado³⁸

Además del voluntariado social (cómo el formato más clásico) y del estatal, es posible encontrar otras expresiones surgidas y expandidas con mayor énfasis en contextos donde el neoliberalismo permeó en forma más virulenta. Uno de estos nuevos tipos de voluntariado es por ejemplo el corporativo-empresarial, el cual tiene estrecha relación con los casos de estudio propuestos por lo tanto lo abordaré con mayor profundidad.

La “teoría del derrame” aportó suficiente evidencia tanto de sus defensores -aunque luego la hayan abandonado-, como de sus detractores, de no ser capaz de cumplir con la promesa de que bastaría para el crecimiento de una sociedad con generar desarrollo y que este se distribuiría en toda la sociedad. Agotada esta premisa, surgen desde la economía algunas propuestas que plantean como el mercado puede actuar ante las inequidades sociales promoviendo desarrollo.

El voluntariado corporativo o de empresa es un formato inscripto dentro de lo que se conoce como Responsabilidad Social Empresarial (RSE), cuyo surgimiento y expansión

³⁸ El concepto acuñado por Adam Smith de “la “mano invisible” es uno de los más relevantes e influyentes del pensamiento y la teoría económica. En contraposición a este, “la mano visible” es una teoría que sostiene que la gestión de los empresarios es la que genera el dinamismo en la actividad económica.

data de los años ´80. Sin embargo, es recién en los primeros años del presente siglo cuando el concepto de RSE fue tomando visibilidad. El año 2001 marca un hito en torno al reconocimiento del fenómeno a nivel de la Unión Europea (UE) donde se adopta una definición por parte de los países miembros que señala: “la RSE es la integración voluntaria por parte de las empresas de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores” (Libro Verde de la UE, 2001).

Los términos RSE, Responsabilidad Social Corporativa, Responsabilidad Empresarial y Responsabilidad Corporativa, se utilizan en forma indistinta para indicar el mismo concepto. No obstante, su significado ha ido variando según el lugar y el tiempo que lo contextualicen. En el marco de sociedades capitalistas, las empresas que desarrollan RSE lo hacen bajo la visión de que son agentes de desarrollo social.

Desde quienes defienden la RSE, plantean que el presente siglo ha consolidado el papel fundamental de las organizaciones empresariales en torno al desarrollo económico de las comunidades donde están insertas. Esto parece ser un contrasentido en contextos de globalización y enclaves extractivos como los latinoamericanos. No obstante, tanto en AL como en los llamados países desarrollados, el fenómeno ha crecido de forma exponencial. El número de organizaciones que han adoptado en sus planes estratégicos (en forma voluntaria si bien muchas veces guiadas por intereses de escalar en determinados mercados que así lo exigen) las políticas de responsabilidad social corporativa, ha venido en aumento en las últimas 2 décadas (<https://deres.org.uy/biblioteca-virtual/documentos> y Camiruaga, 2014).

El voluntariado corporativo o empresarial es una expresión de la RSE, se trata de acciones de voluntariado que se promueven desde el sector empresarial y que se implementan a través del apoyo de los colaboradores de la empresa. A partir del año 2000, cuando se dan a conocer los 10 principios del Pacto Global de las Naciones Unidas, el voluntariado empresarial recibió un nuevo impulso y se fue difundiendo entre el sector privado (Diez Miranda, 2015).

El voluntariado empresarial o corporativo comprende una serie de acciones realizadas por las empresas para incentivar y apoyar el involucramiento de sus empleados o familiares de los funcionarios, ex funcionarios o jubilados de una empresa. Como parte de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), el voluntariado empresarial puede hacer una diferencia real en las comunidades, resolviendo problemas, contribuyendo a la mejora de

la calidad de vida de las personas y tornando la comunidad que la rodea en un lugar mejor para vivir, además de impactar favorablemente al interior de la empresa. (Mesa Nacional de Diálogo sobre Voluntariado y Compromiso Social, 2009, p.28)

El desarrollo de este tipo de voluntariado, comporta beneficios tanto para la empresa que lo promueve, como los voluntarios y la comunidad donde realizan las actividades (Camiruaga, 2014). Para la empresa se señala por ejemplo la mejora en su imagen pública, el hacer extensivo a sus empleados de los valores de promueve, la generación de motivación y mejora del clima laboral, desarrollo de liderazgos y de trabajo de equipo. En tanto para el voluntariado, promueve el fomento de la solidaridad, mejora las habilidades de trabajo en grupo y de interrelación, permite canalizar y desarrollar de inquietudes de tipo sociales. Por último para la comunidad, los beneficios se ven no solo en el logro de concreciones de bienes materiales o servicios, sino en un clima de reciprocidad que apunta a vincular con otras realidades y diferentes situaciones socioeconómicas que es probable, sean dificultosas de lograr fuera de estos espacios.

Camiruaga (2014) analizando la importancia que tiene este tipo de voluntariado para los proyectos donde este trabajo se plasma, plantea:

....las alianzas con las empresas significan un componente estratégico fundamental, porque a partir de ellas obtienen aportes claves e imprescindibles para su funcionamiento, como el apoyo económico, pero también contribuciones en términos de asesoramiento, de recursos humanos, de vinculación con ciertas redes y sectores de sociedad, entre muchos otros. (Camiruaga, 2014, p.86)

Este tipo de trabajo voluntario se caracteriza porque se presenta como una relación ganar-ganar, donde desde los proyectos que reciben voluntariado presentan ofertas atractivas a las empresas que pueden desarrollan distintos tipos de actividades en este marco.

...las OSC pueden generar ofertas atractivas a las empresas para la aplicación de sus políticas de RSE y, a cambio, obtener de ellas distintos tipos de apoyo, en particular, fondos, voluntarios y bienes o servicios. (Pereira et al, 2012, p.448)

Las alianzas que se tejen entre las organizaciones que promueven este tipo de voluntariado y las empresas se basan en intercambios de valor donde se generan beneficios propios para cada una de las partes, que suele ser explícito en los acuerdos y que no se podrían obtener una/s sin la ayuda de la/s otra/s. En estas relaciones

colaborativas que se establecen, el valor es mayor que en otro tipo de relaciones de tipo tradicionales dado que entran en juego otras capacidades, habilidades sociales, aprendizajes que cada actor por separado no lograría en forma aislada (Camiruaga, 2014).

Algunos autores como Licandro (2008) y Austin (2004), han dado en llamar a estas alianzas como de “ida y vuelta”, señalando de esta forma que el beneficio mutuo es un aspecto central del acuerdo. Al interior de la organización empresarial lo que suele primar es el mejoramiento de las relaciones de equipo, si bien también se potencia la imagen empresarial a través de la RSE que la posiciona en un nivel diferencial a otras en sus prácticas de organización de recursos humanos, es decir que le produce también beneficios externos. Con resultados tangibles si la empresa logra “capturar” y seducir a sus empleados involucrándolos con la lógica del voluntariado corporativo, los beneficios que se supone recibirá como contrapartida serán:

... permite mayor alineamiento del personal, mejora el clima laboral, capta y retiene talentos, desarrolla competencias en el personal, genera mayor compromiso de los integrantes de la empresa, transfiere know how desde el sector social, impacta sobre la reputación corporativa y la relación con la comunidad, ofrece una oportunidad para canalizar inquietudes y valores personales y para generar mayor capital social. (Pereira et al, 2012, p.462)

Por otra parte las características que comporta el voluntariado empresarial y corporativo, hacen que las lógicas y la cultura empresarial permeen también en el seno de las organizaciones que desarrollan voluntariado, ofreciendo muchas veces estas propuestas de trabajo voluntario como “paquetes llave en mano” (Camiruaga, 2014).

La materialidad de la propuesta en sí, es otra de las características que se señala como atractiva a la hora de lograr captar voluntariado. Es por ello que las experiencias de PSH –aún en los casos de construcción de viviendas de emergencia-, potencia el desarrollo del voluntariado de tipo empresarial y corporativo como veremos en los casos concretos de estudio planteados.

III.3.4. Otros tipos de voluntariado: estudiantil, juvenil, gremial, sindical y pastoral

La Mesa Nacional de Diálogo sobre Voluntariado y Compromiso Social, plantea que hasta las décadas del '50 y '60, el voluntariado históricamente en América Latina se identificó fuertemente con prácticas de tipo “asistencialistas, caritativas o de beneficencia

y, en general, con objetivos de muy corto plazo” (2010, p.10). Pero continúa su devenir histórico planteando que:

...ese voluntariado que muchos llaman tradicional fue interpelado por nuevas modalidades y concepciones, que incluyeron activos movimientos juveniles, trabajo social popular y un voluntariado de fuertes motivaciones políticas. (Mesa Nacional de Diálogo sobre Voluntariado y Compromiso Social, 2010, p.10)

Los ejes de trabajo sobre los cuales se nuclea el voluntariado también han sido variando y en las últimas décadas se fueron incorporando temáticas tales como: medio ambiente, derechos, prevención de accidentes de tránsito, reciclaje o educación, dando nacimiento a numerosas actividades y prácticas voluntarias. Por otra parte, la sociedad postmoderna, con cambios vertiginosos en todas las áreas tecnológicas y también en el tipo de relaciones y vínculos que se desarrollan, da lugar a nuevas formas de voluntariado (Hustinx, 2000).

A nivel internacional y también local, se viene registrando desde comienzos del siglo XXI, un proceso de creciente institucionalización y expansión del voluntariado (Pereira et al, 2012). El mismo está asociado no solo a su ampliación y aterrizaje en diferentes marcos organizacionales, sino también porque muchas instituciones lo han adoptado como parte de sus respuestas de adaptación al entorno.

Cada vez existen más instituciones que adoptan prácticas de voluntariado como parte del cumplimiento de su misión y valores institucionales. El voluntariado, reconocido en cuanto tal, ha salido de las estructuras tradicionales que lo albergaban para colonizar nuevos espacios como las empresas (voluntariado corporativo), las organizaciones juveniles (voluntariado juvenil) o los centros educativos (prácticas curriculares que incluyen voluntariado) dando lugar a nuevas lógicas que desafían nuestros marcos interpretativos. (Pereira et al, 2012, p.486)

Dentro de esta amplificación del fenómeno el voluntariado juvenil, tiene un lugar destacado tanto a nivel internacional como local. Este tipo de voluntariado, está claramente definido porque quienes lo realizan es la población joven, dependiendo del contexto se considera que este rango etario agrupa a personas entre los 13 y los 29 años. Sin embargo, a diferencia de otro tipo que también se centra (o restringe) a otros grupos poblacionales como los adultos mayores, el voluntariado juvenil es más variado en el destino de su accionar.

El voluntariado juvenil es heterogéneo en su direccionalidad, lo que lo distingue del ejercido por los adultos mayores quienes, por lo general, orientan sus acciones a su mismo tramo etario. Es claro que, en las distintas etapas de la vida, las motivaciones y los intereses de las personas van cambiando dependiendo de diversas situaciones del ciclo vital, de los aprendizajes y de las vivencias que van marcando a la persona y orientándola en sus elecciones. (Pereira et al, 2012, p.438)

Dentro del voluntariado juvenil podemos encontrar como un formato específico del mismo, al estudiantil. Este tiene como principal característica el ser desarrollado por estudiantes de distintas instituciones educativas. Por ejemplo el voluntariado universitario, que muchas veces se encuentra asociado también a otros tipos de voluntariado como el empresarial (a través de las Universidades como actores de RSE) o el gremial (vinculado a gremios estudiantiles), son algunos ejemplos de voluntariado estudiantil.

Otros ejemplos de voluntariado estudiantil, unen vertientes provenientes de propuestas religiosas a acciones desarrolladas por jóvenes y adolescentes de sus centros de estudio. Estos modelos cuando son promovidos desde instituciones vinculadas a la Iglesia Católica reciben el nombre de Pastoral Social, la cual es definida como “una actitud de servicio resumida en acciones diversas por la cuales la Iglesia se hace presente en la sociedad, en sus integrantes y en sus estructuras para orientar y promover el desarrollo integral del hombre de acuerdo a los principios evangélicos” (<https://parroquiapanguipulli.cl/pastorales/pastoral-social/>). Muchas de estas instituciones educativas, ofrecen como parte del marketing institucional que realizan para captar alumnado, los programas de voluntariado juvenil que desarrollan, si bien estos no guardan relación directa con la propuesta académica y sus contenidos ya que son actividades extra-curriculares.

Los ámbitos universitarios en tanto, presentan diversidad de iniciativas vinculadas al voluntariado. Como ya mencioné, la gremial proveniente de agrupaciones estudiantiles es una de ellas y las vinculadas a propuestas de las propias universidades en clave de RSE, son otra vertiente. Pero no se puede desconocer que la población universitaria intenta también ser captada por propuestas de voluntariado desarrollado desde las ONGs, a través de la difusión, promoción e incentivo del voluntariado en estos sectores como parte de sus acciones de reclutamiento. Respecto al voluntariado universitario, es necesario aclarar que si bien existen puntos de encuentro (no solo en lo discursivo sino también en la

práctica) entre el voluntariado y la extensión universitaria, en mi opinión esta última claramente es un servicio hacia la comunidad desde la universidad, desde la práctica profesional, un servicio de extensión desde lo académico; en tanto el voluntariado por más que capte población en estos centros de estudios no es para realizar tareas profesionales (o al menos no debería serlo desde su concepción). Esta es considerado la gran diferencia entre ambas prácticas.

El voluntariado sindical como su nombre lo indica, es aquel que se desarrolla a partir de organizaciones de trabajadores agremiados por diversas cuestiones comunes: dependencia laboral, rama de actividad, localización de la empresa-industria, tipo de trabajo realizado, etc. Uno de los formatos que se desarrollan desde estos ámbitos, son las brigadas de trabajo solidario o brigadas solidarias. Se pueden encontrar experiencias puntuales ante una situación de catástrofe o emergencia a nivel nacional o internacional, y también en coyunturas y acciones de tipo más perdurables en el tiempo. Asimismo, hay ejemplos que vinculan a un solo sindicato o a una sola rama de actividad, o acuerdos entre varias organizaciones de trabajadores y acciones desarrolladas desde una Central Sindical (u organización de segundo o tercer grado). Este formato de trabajo voluntario o solidario³⁹, ha cobrado relevancia en contextos de gobiernos neoliberales para señalar posturas críticas desde los colectivos de trabajadores en el plano de las políticas sociales, respecto a la actuación de estos. Pero también es posible ver su accionar vinculado a mostrar adhesión a ciertas iniciativas estatales como veremos en el apartado vinculado al desarrollo del Plan Juntos.

...El trabajo voluntario no debe mirarse por la importancia económica que signifique en el día de hoy para el Estado, el trabajo voluntario fundamentalmente es el factor que desarrolla la conciencia de los trabajadores más que ningún otro. Y más todavía cuando esos trabajadores ejercen su trabajo en lugares que no les son habituales....El trabajo voluntario se convierte entonces en un vehículo de ligazón y de comprensión entre nuestros trabajadores... Ernesto “Che” Guevara (fragmentos del discurso realizado en la entrega de certificados de trabajo comunista en el Ministerio de Industrias, 15 de agosto de 1964).

³⁹ El fenómeno aparece registrado en la bibliografía sobre el tema de ambas formas utilizadas indistintamente. En el caso uruguayo en particular desde la Brigada Agustín Pedroza del SUNCA, se plantea que se encuentran más identificados ideológicamente como brigadas de trabajo solidario “somos brigadas de solidaridad obrera, es decir con un fuerte componente y compromiso de clase” (entrevista realizada a dirigente de SUNCA).

III.4. El neoliberalismo y las nuevas expresiones del voluntariado

El voluntariado ha sufrido en las últimas décadas (es decir a partir de contextos neoliberales fundamentalmente), algunas modificaciones de importancia que estimo pertinente explicitarlas. Su conceptualización y opiniones en torno al rol social que tiene, hay nuevos debates que se editan y se reeditan, tanto en Uruguay como en el mundo.

Como se ha mencionado, el voluntariado es una forma de participación social y ciudadana que involucra a un número creciente de personas en Uruguay. En 2009 como ya fue reseñado, cuando se realizó una Encuesta Nacional de Voluntariado en nuestro país, una de cada cinco personas entrevistadas declaró haber realizado tareas voluntarias a lo largo de ese año.

“El voluntariado existe en todas las sociedades del mundo”, es una frase que he leído y escuchado varias veces en este proceso de elaboración de tesis. Sin embargo, como se ha visto, es preciso hilar más fino para encontrar cuál es ese mínimo denominador común que nos permite definirlo en base a la diversidad de formas de expresión que sin lugar a dudas dependerá mucho del contexto socio cultural donde se ubique, lo caracterizará.

Algunos autores (Kliksberg, 2012; Licha, 2010 y Hustinx, 2010), plantean que existen principios que son comunes y universales que inspiran a todos estos formatos diversos: el deseo de contribuir al bien común; libre, voluntariamente y con espíritu de solidaridad y sin esperar –ni recibir- a cambio ninguna recompensa material. Las motivaciones altruistas que acompañan las prácticas de voluntariado, son señaladas también por la mayoría de quienes las han analizado: los valores de la justicia, la libertad y la igualdad.

Lo que sin lugar a dudas no es similar, es el contexto donde estas prácticas se registran. Es decir, los gobiernos y las sociedades donde se dan, así como la adopción de diferentes posturas respecto a su promoción y desarrollo. En algunos contextos el voluntariado es respaldado y alentado, en otros se lo utiliza como sustituto de políticas sociales, en tanto en otros se lo repele o cuestiona. No es lineal tampoco, la postura ante todas las prácticas de voluntariado que se dan en un mismo contexto por igual. Por ejemplo en Uruguay, recientemente hemos asistido a cuestionamientos serios y fundados a una de las organizaciones de voluntariado más reconocidas mundialmente y con larga trayectoria como lo es la Cruz Roja Internacional. Sin embargo el contexto socio político, es un dato

no menor que debe ser tomado en cuenta ya que signa no solo las prácticas que se permiten, sino también las que se cuestionan y las que se promueven.

Ahora bien, ¿es posible identificar algunas tendencias comunes en el voluntariado? Para poder analizar posteriormente las dos experiencias que propongo, se hace necesario responder a esta pregunta de forma de echar luz sobre como es el voluntariado y que características comporta en Uruguay. Por ello, recurriré nuevamente a Pereira et al (2012) donde los autores señalan que, los actuales formatos comunicativos y organizacionales a los que tienden las organizaciones -tanto del ámbito público como privado- que convocan y desarrollan prácticas de voluntariado, tienen en común algunas características posibles de encontrar en casi todas ellas:

- Utilización de internet como recurso comunicativo a través de páginas, blogs, formularios de inscripción, descarga de documentos, videos y fotografías que permiten un “acercamiento” a la temática.
- Cobra importancia la capacitación para el desarrollo de la tarea, proponiendo un voluntariado reflexivo y con formación y preparación para la tarea, tendiendo a la profesionalización del mismo.
- En los espacios de reflexión la propuesta es realizar “análisis crítico” de las distintas realidades contextuales donde se insertan los procesos de voluntariado (ya no solo importan las consecuencias o manifestaciones de las diversas problemáticas sociales sino también las causas)⁴⁰.
- Nueva performance que adoptan las organizaciones que tienen en el seno de su accionar al voluntariado intentando articular sus necesidades organizacionales/institucionales propias, con las capacidades e intereses del voluntario de modo que sea una relación “ganar-ganar”.
- Se da cabida y se “valoriza” a distintos formatos de voluntariado de más baja intensidad y/o de compromiso más diluido por ejemplo: a) el puntual o también llamado “episódico”

⁴⁰ ... la promoción de la conciencia y acción social, con especial énfasis en la masificación del voluntariado crítico y propositivo trabajando en terreno con los pobladores de los asentamientos e involucrando a distintos actores de la sociedad (<http://www.techo.org>). La página oficial de Techo plantea que “500.000 voluntarios se han movilizado en América Latina por terminar con la pobreza y la exclusión” (consulta realizada el 1º/7/17).

o “golondrina” y que permite que voluntarios ofrezcan servicios puntuales y ocasionales de acuerdo a su disponibilidad e intereses; b) el voluntariado corporativo y el voluntariado estudiantil y juvenil (de educación secundaria y universitario).

- La lógica “empresarial” que subyace en varias en estas “nuevas” formas voluntariado (Techo, Mc Donald’s, Teletón, etc.) como forma de “visibilización” de las prácticas.

Algunos autores (Hustinx, 2008 y Thompson y Toro, 2000), han analizado lo que son las “tendencias más posmodernas” del voluntariado desde contextos de países desarrollados. Estos autores, plantean que el voluntariado al que asistimos, podría ser catalogado como “a la carta”, episódico y puntual. Es un voluntariado asociado más a una lógica de consumismo y con mentalidad posmoderna de satisfacer deseos inmediatos.

Hustinx (2008) al referirse a la etapa que en este trabajo hemos dado a llamar como la del voluntariado “filantrópico”⁴¹ (siguiendo a Pereira et al, 2012), ha señalado que la orientación privatizadora de servicios públicos a nivel de contexto social, se ha manifestado en la sociedad civil a través de una concepción del voluntariado más “individualista y autocentrada” que en tiempos anteriores. La irrupción de esta nueva conceptualización (que se plantea en nuevos formatos de prácticas y discursos que las sustentan) del voluntariado, se asocia a lo que Thompson y Toro (2000) en su análisis del voluntariado social en América Latina, denominan el enfoque centrado en el “voluntario-persona”. En este, se enfatiza la dimensión de desarrollo personal de quien realiza el servicio, el cumplimiento de sus metas personales y la satisfacción de las propias necesidades. Estas características que remiten a tomar en cuenta la subjetividad del voluntario –como un elemento principal-, sin lugar a dudas imprimen también sus marcas en las prácticas de voluntariado que las organizaciones actuales proponen y que las diferencian etapas anteriores.

III.5. La participación social y la ciudadanía

Definir la participación es una tarea compleja dado la polisemia del concepto. Etimológicamente el término deriva del latín *participatio*: parti (parte) + capere (agarrar)

⁴¹ En Uruguay Pereira et al (2012), ubican esta etapa desde entrados los años `80 –es decir con la reapertura democrática-, hasta la asunción del primer gobierno del FA en 2005, ver referencia en Cuadro 4, p. 119.

+ tio (acción). Su definición casi lineal sería: *formar parte de algo, tener parte y/o tomar parte de algo colectivo*.

En este trabajo, por participación haré referencia al vínculo e interacción entre personas físicas individuales o colectivos (con mayor grado de organización o no) en torno a la concreción de algún objetivo (de índole y finalidad diversa) y que podrá adquirir diferentes dimensiones.

Este concepto tiene íntima relación con el de ciudadanía. La participación tiene una doble cara que la vincula como derecho y como necesidad. Y tiene también una dimensión práctica: es algo que hacemos, es la manera en la que expresamos nuestro compromiso con ese tener parte. El concepto participación además de polisémico y complejo, es ampliamente debatido. Es multidimensional y al poseer múltiples niveles de aplicación, su definición así como las formas de operacionalizarlo se tornan dificultosas. Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, participar se define como: "tener una parte en una cosa o tocarle algo de ella". Sin embargo, lograr consenso en torno a su definición tanto en el plano teórico como en el práctico, constituye muchas veces uno de los principales problemas para quienes la postulan como un ingrediente indispensable para sus propuestas (como es el caso de las políticas sociales desde hace ya varias décadas). El resultado de la participación es "tener algo en común" y en cierto modo esto remite a la idea de comunidad y a que ambos conceptos se hallen íntimamente interrelacionados (Lacasia, 2014).

Cunill Grau (1997) define a la participación ciudadana como un tipo de acción política que "expresa, con múltiples sentidos, la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas". (Cunill Grau, 1997, p.74)

En tanto Delamaza (2011), plantea que la ciudadanía activa es aquella que refiere al "ejercicio y defensa activa de derechos" (Delamaza, 2011, p. 59), garantizados estos para todas las personas simplemente por ser parte de un grupo social. Unido a esto, el autor entiende al término participación vinculado a los mecanismos a través de los cuales "la sociedad civil puede hacerse actor en lo público" (Delamaza, 2011, p. 63), es decir la capacidad de agencia tal como se concibe desde algunos desarrollos conceptuales vinculados al empoderamiento ciudadano.

Dependiendo el nivel o el escenario específico donde se desarrolle la participación, podremos encontrar asociado a este concepto, otros tales como: social, ciudadana o cívica,

política, o vinculada a un espacio como: barrial, local, virtual. También la motivación o el motor de nucleamiento, puede oficiar como otro de los ejes para categorizar la participación: juvenil, estudiantil, de pastoral social, religiosa, gremial, sindical, etc.

La ciudadanía debe ser abordada también como un concepto polisémico y que ha adquirido connotaciones disímiles según el contexto socio-histórico donde se pretenda analizar. Hace referencia al vínculo entre la sociedad civil (en forma de individuos aislados, así como mediante intervenciones y expresiones colectivas con mayor o menor grado de organicidad) y el Estado (o la gestión pública). Dentro de una clasificación que pueda ser utilizada en términos analíticos, podremos decir que la misma puede ir desde una ciudadanía *irrestricta* y de una ciudadanía de *segunda categoría* o “plebeya”⁴². También como plantea O’Donnell (1993) para el caso de América Latina particularmente en la década de los `90, podremos hacer mención a una ciudadanía trunca o de baja intensidad⁴³.

La pobreza extendida y la elevada desigualdad social que se encuentran en casi toda América Latina y en el resto del Tercer Mundo (el sedimento de una larga historia, acentuado por la crisis actual y las políticas económicas) es diferente del proceso acelerado de desigualación que tiene lugar en los países poscomunistas; independientemente de cuál de esos patrones va a resultar más explosivo, el último apunta hacia democracias que, prácticamente desde el momento mismo de su inauguración, están padeciendo un abrupto descenso de su ciudadanía. (O’Donnell, 1993, p.13)

Kymlicka y Norman (1997), realizan un interesantísimo recorrido por el concepto de ciudadanía y convocan a poder revisarlo tanto desde los derechos como desde los deberes y responsabilidades que el término comporta. El ejercicio de ciudadanía –que encarna el concepto en cuestión-, debe ser para estos autores revisado en tanto el “virtuosismo” que se le atribuye. El interés por la ciudadanía como categoría de análisis social, tiene estrecha

⁴² Término utilizado por el sociólogo peruano Franco y que hace referencia a “...una identidad político-cultural cuyos valores y patrones perceptivos, motivacionales y evaluativos adquirieron (...) una decisiva importancia no sólo para definir los límites del régimen democrático reinstaurado en los años 80 sino también para explorar las condiciones de otro camino para `otra democracia`” (Franco en de Sierra, 1994).

⁴³ O’ Donnell (1993), utiliza el concepto de ciudadanía trunca o de baja intensidad para referirse a la extensión irregular de la ciudadanía en cuanto a titularidad y ejercicio de derechos, en referencia muy vinculada a la realidad de América Latina. Señala con particular relevancia las relaciones de género, clases y etnia como aquellas donde se producen y reproducen las mayores desigualdades. Es decir, trasciende las socioeconómicas y pone el foco en otras como las jurídicas que operan directamente sobre el acceso y ejercicio de derechos.

relación con tendencias y hechos políticos que se registran en casi todas las latitudes. Plantean que no es exclusivo de América Latina el hecho de que los votantes estén “desencantados” y que las inmensas mayorías se manifiesten apáticas del ejercicio de la democracia representativa. Tampoco tenemos la exclusividad de algunas problemáticas que hoy afectan en forma “globalizada” (aunque con distintos énfasis), a todas las naciones como lo son: el desempleo, la precariedad laboral, los desmantelamientos de los Estados de Bienestar, los conflictos étnico-raciales, los conflictos medio ambientales, la violencia doméstica, el machismo y tantos otros. Es necesario en estos contextos, reflexionar acerca de la ciudadanía como concepto articulador y con gran potencial debido a que está íntimamente ligado tanto a la noción de derechos individuales como al vínculo con una comunidad particular donde estos tienen anclaje⁴⁴. También es imprescindible no perder de vista el “valor” que comporta la ciudadanía en el escenario de las sociedades democráticas facilitando la gobernabilidad, razón por la cual Habermas (1992) plantea que: “las instituciones de la libertad constitucional no son más valiosas que lo que la ciudadanía haga de ellas” (Habermas, 1992, p. 7).

Kymlicka y Norman (1997), en sus reflexiones intentan adentrarse en la teoría de la ciudadanía, pero procurando que estas no queden supeditadas a los problemas que plantea al respecto una parte importante de la filosofía política y que atiende en particular las relaciones entre ciudadanos y de estos con el Estado como eje. Los autores proponen tomar en cuenta además las virtudes cívicas y la identidad ciudadana, como cuestiones que han quedado en segundo plano. Respecto a las virtudes cívicas plantean que:

...los teóricos de la sociedad civil piden demasiado a las organizaciones voluntarias al esperar que sean la principal escuela (o una réplica en pequeña escala) de la ciudadanía democrática. Si bien las asociaciones pueden enseñar las virtudes cívicas, no es ésta su razón de ser. El motivo por el cual la gente se incorpora a las iglesias, familias u organizaciones étnicas no es el de aprender tales virtudes. Su objetivo es más bien el de poner en práctica ciertos valores y disfrutar de ciertos bienes, y esto puede tener poco que ver con la promoción de ciudadanía. (Kymlicka y Norman, 1997, p.13)

A través de lo que he venido desarrollando, he intentado plantear la importancia que cumple el rol de la sociedad civil en lo que refiere a los procesos democratizantes de

⁴⁴ La ciudadanía es un concepto que debe ser “situado” en contexto dado que tiene íntima relación con el espacio geográfico y el tiempo histórico en que se lo analiza

nuestras sociedades, más allá de las críticas o “riesgos” que estos formatos de ejercicio de ciudadanía que se desarrollan en su seno comportan. La ciudadanía, en términos políticos y sociales, no puede ser reducida al rol que escape a otras esferas de la vida pública incluyendo también la económica. La ciudadanía pues, aparece como preocupación política, en medio de un proceso de desidentificación política y de pérdida de confianza en las instituciones democráticas (Kymlicka y Norman, 1997), pero con potencial para no abandonarla. Es en este contexto precisamente donde el voluntariado está llamado junto con otros actores sociales, a regenerar y reconstruir escenarios de participación pública y política.

Plantea García Roca (2001) en el ensayo realizado por Cáritas española titulado Repensar el voluntariado:

La irrupción del voluntariado se inscribe en la constitución del ciudadano, que decide libremente su propio compromiso en la esfera privada de la vida y participa en la construcción de una sociedad cooperativa. (García Roca, 2001, p.19)

La estrecha ligazón entre el concepto de voluntariado y ciudadanía (tanto en términos teóricos como en las prácticas en que se manifiestan), hace necesario recurrir a algunos de los aspectos básicos que los definen. Por una parte el voluntariado se basa en actividades participativas y la participación ciudadana es voluntaria, sin embargo y aunque el leiv motiv de ambas pueda ser la búsqueda del bien común, se distinguen en cuanto al “interés” (en forma similar a como hemos visto respecto a la militancia). La participación ciudadana se basa en un interés (individual y colectivo) de solucionar problemáticas que le son propias, en tanto el voluntariado justamente basado en el “bien común” pero partiendo de una actitud “desinteresada” en torno al logro de conquistas o sacar provecho propio de su accionar.

III.5.1. La participación ciudadana y su relación con el Estado y la sociedad

Como ya se mencionó, en las últimas décadas el concepto de participación ciudadana ha cobrado importancia e interés en las ciencias sociales. El término ha sufrido varias modificaciones en la relación entre Estado y sociedad, pero no ha variado su noción práctica respecto al sentido "democratizador" con la intención con que fue acuñado.

El involucramiento de la ciudadanía en procesos de toma de decisiones en políticas públicas (tanto en el diseño, en la gestión como en mecanismos de control), así como su

aporte en la democratización de la esfera pública a través del ejercicio de deliberación, marcan un sentido diferencial en la manera de entender el concepto en las últimas décadas.

A partir de los años '80, con la crisis económica a nivel mundial que impactó tanto en los sistemas económicos, como sociales y políticos, se produjeron también transformaciones estructurales en lo que refiere al concepto y las prácticas de participación ciudadana (Cunill Grau, 1997). Estas transformaciones siguiendo a Cunill Grau (1997), pueden estar abriendo paso a nuevos escenarios dado que “presentan desafíos en tanto permiten reformular las prácticas sociales y abren espacios para fortalecer el tejido social, puede que este reto plantee condiciones favorables para que el eje de la política se desplace del ámbito estatal al ciudadano”. (Cunill Grau, 1997, p.73)

El concepto de participación ciudadana vinculado al Estado requiere realizar algunas precisiones. Plantea Cunill Grau que “la participación está estrechamente vinculada a la gobernabilidad y la democracia” (Cunill Grau, 1997, p.27). Siguiendo a esta autora, diremos que esto requiere poder ver el recorrido del concepto de participación ciudadana en relación con la política social y a partir de esta con el Estado. Con esta premisa, la autora realiza un recorrido analítico donde vincula los diversos modelos que asumen los Estados respecto a la participación ciudadana. Identifica 3 tipos “ideales” en cuanto a las posiciones que ocupa el Estado: el estadocéntrico, el mercadocéntrico y el sociocéntrico, lo cual tiene su correlato con el tipo de participación de la sociedad civil.

Cuadro 2- Modelos de Estado y participación ciudadana propuestos por Cunill Grau (1997)

Modelo de Estado	Posición que asume el Estado	Contenidos fundamentales y funciones principales	Ventajas	Desventajas
Estado desde la acción gubernamental	Estadocéntrica	Socializar el bienestar y redistribuir el ingreso entre diversos actores de la sociedad. Prestación gratuita o subsidiada de servicios, protección laboral y redistribución fiscal y subsidio al consumidor popular	Reconocimiento de los derechos sociales y de la universalización de las prestaciones	Acceso “estratificado” a partir de la capacidad de negociación política de los actores. Riesgos de clientelismo. No existen incentivos “externos” para la calidad. Burocracia en agencias gubernamentales incrementa costos
	El Estado como centro, tanto en lo social como en lo económico y en lo político			

Modelo de Estado de compensación del ajuste económico	Mercadocéntrica El Estado debe privatizar las funciones que pueden ser asumidas por el mercado con mayor eficiencia para optimizar recursos	Visión de desarrollo vinculada al capital humano. La focalización y la eficiencia del gasto son el eje de la propuesta	Mayor nivel de especificidad en sus acciones con involucramiento de múltiples actores (ONGs, comunidades, iniciativa privada, gobiernos locales), propiciando su corresponsabilidad en las labores de proyectos sociales. Desburocratización de las acciones, generando mayor agilidad y eficiencia	La dotación de recursos a grupos específicos aumenta la probabilidad de uso clientelar de los mismos. La focalización puede generar disminución de la calidad en los servicios y tratamiento aislado de problemáticas
Modelo emergente de Estado	Sociocéntrica El papel del Estado debe ser redefinido en función de la dinámica de los actores de la sociedad civil presentes en la esfera pública a partir de una perspectiva societaria	Participación de ONGs en la conformación de lo público, varias de carácter técnico y aún político. El objetivo de este modelo es potenciar la capacidad autogestora, productiva y participativa de los pobres. Actuación asistencial a la pobreza garantizando condiciones mínimas de sobrevivencia pero seta deber de realizarse con la participación de los destinatarios. Potenciar la capacidad productiva de los sectores pobres. Plantea a la vez la reivindicación de derechos sociales para toda la población	Plantea como posible el potenciamiento de la capacidad productiva de la población pobre y/o en extrema pobreza	Falta de marcos suficientes que establezcan como esta política social se relacionaría con las organizaciones sociales, ni la manera como podrían las mismas participar en los espacios gubernamentales. Riesgos de cooptación

Fuente: elaboración propia

Cunill Grau (1997) plantea que el debate sobre la ciudadanía muestra mayor presencia con el pensamiento moderno y es en este contexto donde se lo sitúa en relación con el Estado y la sociedad. Asimismo la noción de ampliación de derechos, cobra auge relacionado con el ejercicio de la ciudadanía. A partir de los años ´80 parece existir un redescubrimiento desde ámbitos académicos de la ciudadanía y es Marshall quien introduce los análisis comparativos e históricos que vinculan el concepto con el desarrollo del Estado. Se incorporan posteriormente críticas y nuevos argumentos desde diversas contiendas: el liberalismo político y el radical, la izquierda marxista y la derecha nacionalista entre otras.

A través de un proceso histórico, el desarrollo del principio de ciudadanía se guía e inspira por la igualdad a la par del desarrollo de un sistema económico capitalista que generaba desigualdad. Sin querer ser reduccionistas podríamos decir que desde el siglo XVIII se puede visualizar el surgimiento y la institucionalización de los derechos civiles. En el siglo XIX se observa el surgimiento y la institucionalización de los derechos políticos y

desde el siglo XX que surgen los derechos sociales y se acuña fuertemente el concepto de ciudadanía con esta connotación. El surgimiento de los derechos sociales y de la política social son, por lo tanto, el resultado del desarrollo de la capacidad de regulación del Estado; y a la par la ampliación del principio de ciudadanía hizo posible el condicionamiento de la acción del Estado por parte de la sociedad civil. La ciudadanía ocupa un lugar central en la búsqueda de un nuevo paradigma que deberá superar las actuales limitaciones del Estado tecnocrático y del Estado liberal. (Cunill Grau, 1997, pp.40-41)

La ampliación del debate sobre la ciudadanía posterior a los '80, refiere básicamente a que la misma no puede ser reducida al “derecho al voto” porque esto genera una visión empobrecida de su alcance. Con la globalización, comienzan a tallar argumentos tales como el reemplazo del ciudadano por su carácter de consumidor (Cunill Grau, 1997; García Canclini, 1995; Harvey, 2013). Ante este sentido utilitario del concepto, cobra vigencia el volver a su carácter “político” y de disputa de espacios y sentidos.

Como prerequisite para su ejercicio, considero que la participación ciudadana implica ser consciente de la condición de sujeto de derecho -y de sujetos de derechos en colectivo-, de sus problemas y elementos que operan como obstáculos para el desarrollo, así como de sus potencialidades para el logro de objetivos planteados. En este sentido, el enfoque de derechos así como la perspectiva de igualdad de género y la interseccionalidad, resultan interesantes herramientas que transversalizan el concepto de ciudadanía.

Latinoamérica privilegia el término como una preocupación por ‘el derecho a tener derechos’, más que por los derechos sociales y la política social. Sin embargo, estos han comenzado a aparecer en debates recientes sobre estrategia para reformas democráticas y sobre el papel apropiado del Estado en la ‘era del neoliberalismo’. Hoy no es suficiente el concepto tradicional de ciudadanía, el enfoque de derechos hace una contribución importante ya no se limita a los temas de representación, de la transparencia y de la participación política, hay que agregarles otros con los problemas de reconocimiento un ciudadano de los ‘sub-ciudadanos’ (mujeres, niñez, migrantes, minorías sexuales) y que no se limita al fenómeno de reconocimiento estatal. El enfoque de derechos amplía el concepto de ciudadanía a uno de carácter multidireccional: le da una apropiación de carácter. (Cunill Grau, 1997, p.41)

La participación ciudadana en estas definiciones se asocia a la acción colectiva, a la construcción de intereses y valores culturales e identitarios compartidos, a la incidencia

en el espacio público, a la mejora de la gestión del Estado y al contralor social de las políticas públicas y sus resultados. El Estado también precisa de la participación a efectos de legitimar sus acciones, en pos de profundizar los procesos democráticos. En la publicación de la Intendencia de Montevideo titulada “Participación ciudadana, una señal de identidad” se plantea que:

...las instituciones públicas y la sociedad civil se encuentren en diferentes espacios e instancias (con distintos grados de formalización, densidad de vínculos, niveles de involucramiento y grados de incidencia) para construir trayectorias conjuntas en relación a las políticas públicas. (Intendencia Montevideo, 2015, p.5)

Estos espacios de encuentro o interfaces tomando la definición de Isunza y Hevia (2006), son los espacios donde se confronta, se negocia, se llega a consensos, aunque también son espacios asimétricos jerárquicamente y donde las relaciones de poder salen a luz. Pero son también los espacios donde se construyen, reconstruyen y fortalecen los actores colectivos.

(Interfaz) es un espacio de intercambio y conflicto en el que ciertos actores se interrelacionan no casual sino intencionalmente. Un tipo especial de interfaz es el espacio donde actores sociales y estatales se encuentran (por lo tanto, las definimos como interfaces socioestatales). Estas interfaces socioestatales están determinadas estructuralmente tanto por la política pública como por los proyectos sociopolíticos de los actores (estatales y sociales) concernidos. (Isunza y Hevia, 2006, p.61)

III.5.2. La participación ciudadana y las tensiones de la arena política

Considero que el auge del concepto participación ciudadana ha tenido un impacto relativo en torno a las políticas sociales en las últimas décadas, como correlato de los diversos enfoques e intensidades que asumió en las agendas de gobierno específicas. Por otro lado, influyó también en esto el escenario más o menos favorable que pueda haberse registrado respecto a iniciativas políticas y legislativas para desarrollar la participación ciudadana y la incorporación de la sociedad civil a las políticas públicas.

Plantea Ziccardi (2004) respecto a la participación ciudadana que su pertinencia tiene relación no solo con el planteamiento de lograr un mejor desempeño de la administración pública, sino que “incluyendo a la ciudadanía en los procesos de diseño y adopción de políticas sociales y con reglas de actuación de los diferentes actores previamente definidas

se pueden obtener mejores resultados que permitan avanzar en el camino de construir ciudadanía”. (Ziccardi, 2004, p.10)

La ampliación y amplificación de la participación ciudadana está vinculada con la reconceptualización de la gobernabilidad democrática, especialmente en cuanto a las nociones de ciudadanía y el rol que le cabe en ello a las políticas públicas (Delamaza, 2011).

Solo cuando se conceptualiza la gobernabilidad democrática en un sentido más amplio, comienza a aparecer la necesidad de la concertación: la participación en la toma de decisiones, la búsqueda de sinergias, la generación de reglas procooperación, etc. Esta ampliación conceptual tiene variadas consecuencias políticas, tanto en el campo de la deliberación y adopción de las decisiones sociales como en el de la gestión y de las políticas públicas. Ello redefine los desafíos tanto para la política como para la propia sociedad civil organizada. (Delamaza, 2011, p.52)

Las dinámicas que surgen en la vinculación concreta entre sociedad y Estado, es decir, cuando la participación ciudadana ingresa en el campo de las políticas públicas, son diversas e implican la necesidad de producir transformaciones en ambos actores (Delamaza, 2011).

III. 6. La esfera pública y la sociedad civil: algunos debates

Para el desarrollo de la categoría esfera pública, tomaré algunos planteos esbozados por Bresser y Cunnil Grau (1998). Estos autores proponen que las formas de propiedad y de control social públicos-no estatales han ido adquiriendo una relevancia tal, que estarían posicionando a lo público-no estatal, como una dimensión clave en lo que hace a la vida social actual.

Lo que es estatal es, en principio, público. Lo que es público puede no ser estatal, si no hace parte del aparato del Estado. En otras palabras, estamos suponiendo la existencia de cuatro esferas o formas de propiedad relevantes en el capitalismo contemporáneo: la propiedad pública estatal, la pública no-estatal, la corporativa, y la privada. (Bresser y Cunnil Grau, 1998, p.2)

Lo público no-estatal está conformado para estos autores, por el sector productivo (tercer sector, organizaciones no gubernamentales –ONG-, o sector sin fines de lucro)⁴⁵, pero también por el espacio público, es decir aquel donde se desarrolla la democracia participativa, la democracia directa o más sencillamente: el espacio donde se hace carne la participación ciudadana en los asuntos de interés público. Pero estos autores, no se refieren en forma exclusiva a organizaciones o instituciones, sino que también incorporan en el concepto a las formas de control que son públicas-no estatales (en tanto si bien hacen al interés general, no forman parte del aparato estatal y de las instituciones “tradicionales” del Estado). Sin embargo, es necesario historizar –aunque sea brevemente-, a efectos de contextualizar debidamente el planteo, que la consolidación de una esfera pública frente a la esfera privada en la vida de las personas –planteando no solo su diferenciación, sino también y por sobre todo su mutua dependencia-, ha sido una de las principales conquistas de la modernidad. Esta dicotomía –que algunos plantean incluso como “falsa” en virtud de sus límites difusos-, se remonta a fines de la época feudal y adquiere potencia durante el Renacimiento, llegando al clímax en el régimen capitalista, es decir ya avanzado el siglo XIX.

La noción que ha operado hegemonícamente y que identifica lo público con el Estado y lo privado con lo individual, deviene de un paradigma que ha dicotomizado ambas esferas para comprender las relaciones sociales. Esto entorpece la necesidad de analizar el tema desde otras perspectivas que requieren superar las tradicionales dicotomías entre lo público y lo privado, lo gubernamental y lo no-gubernamental; principalmente porque los procesos históricos dan cuenta que esto no se comporta de esta manera en la realidad, sino que es mucho más complejo. Sobre todo implica identificar que el problema, en todo caso, radica en precisar el grado de autonomía de la sociedad civil respecto de la actividad estatal en cuanto a los riesgos de cooptación o de pérdida de autonomía que la primera presenta dada la asimetría de la relación.

Cuando se trata de analizar la esfera pública, tanto Jürgen Habermas como Hannah Arendt aparecen como referentes de peso. Si bien con acentos diferenciales y hasta contrapuestos en algunos aspectos, ambos resultan de utilidad cuando se trata de

⁴⁵ La expresión ‘tercer sector’ puede considerarse también adecuada en la medida en que sugiere una tercera forma de propiedad entre la privada y la estatal, pero se limita a lo no-estatal en cuanto producción, no incluyendo lo no-estatal en cuanto control. La expresión ‘no-gubernamental’ es un anglicismo, que refleja una confusión entre Estado y gobierno; finalmente, la expresión ‘sin fines lucrativos’ adolece de límites porque también las organizaciones corporativas no tienen fines lucrativos, sin que por ello sean necesariamente públicas. (Bresser y Cunnil Grau, 1998, p.26)

profundizar en el concepto de lo público, lo político y su vínculo con prácticas tangibles. Arendt (1998), pondrá particular énfasis en la importancia que tuvo la modernidad, dado que para ella es en este período donde cambia lo referente a la forma de concebir: lo público, lo privado y lo político, introduciendo también lo social como nuevo campo a problematizar desde una matriz de pensamiento filosófica-política.

La distinción entre la esfera privada y la pública de la vida corresponde al campo familiar y político, que han existido como entidades diferenciadas y separadas al menos desde el surgimiento de la antigua ciudad-Estado; la aparición de la esfera social, que rigurosamente hablando no es pública ni privada, es un fenómeno relativamente nuevo cuyo origen coincidió con la llegada de la Edad Moderna, cuya forma política la encontró en la nación –Estado. (Arendt, 1998, p.41)

El concepto esfera de lo público manejado por Arendt (1997 y 1998), no remite a un lugar físico, sino a uno social. La materia constitutiva de la esfera de lo público son las relaciones humanas en un espacio y un tiempo determinado (aunque señala la autora que sí se encuentra asociado a un lugar físico como expresión material y que posee en su seno también al espacio público). Es necesario señalar algunas características que encarna el espacio político -a diferencia del público-, en el pensamiento arendtiano. Arendt (1998) conceptualiza el espacio político como aquel abstracto en que las relaciones entre individuos se establecen y se suceden atravesadas por ideas, leyes y donde se desarrollan actividades “políticas”. La autora identifica estas con: parlamentos, organismos de gobierno, etc. La condición básica que aparece en sus planteos es que el espacio político forma parte de la esfera de lo público. El interés público para Arendt (1998), puede surgir solo en un contexto de argumentación política (discurso) y de deliberación colectiva. Esta autora plantea reparos respecto al empuje de la esfera social que socava al espacio político en cuanto, si bien continúa siendo un lugar de interacción, reduce el accionar y el debate ya que los individuos (ciudadanos en esta concepción), se comportan en clave de consumidores y habitantes y no como auténticos deliberantes del interés público. En los planteos de Arendt (1997 y 1998), lo público remite a acción y discurso, es el ámbito de la libertad y los intereses comunes. En tanto, lo privado remite al ámbito de la necesidad donde priman la reproducción y trabajo. La autora también señala que la acción es la única actividad propia del hombre y que “hace” a la esencia misma de la vida humana.

El filósofo y sociólogo alemán Jürgen Habermas (temporalmente posterior a Arendt), también basa parte de sus planteos filosóficos en la esfera pública, ya no tomando el

espacio como primordial sino los discursos que se producen y circulan en este contexto. El centro de la participación política pasa a ser para este autor la *palabra* (y la interacción discursiva) como medio de deliberación de la ciudadanía respecto a los asuntos comunes. Para Habermas (2000) el espacio público-político es:

...como una caja de resonancia para problemas que han de ser elaborados por el sistema político porque no pueden ser resueltos en otra parte. Desde el punto de vista de la teoría democrática el espacio público-político tiene que reforzar además de la presión ejercida por los problemas, es decir, no solamente percibir e identificarlos, sino también tematizarlos de forma convincente y de modo influyente, proveerlos de contribuciones, comentarios e interpretaciones y dramatizarlos de suerte que puedan ser asumidos y elaborados por el complejo parlamentario. Es decir, a cada función de señal del espacio público-político ha de sumarse también una capacidad de problematización eficaz. (Habermas, 2000, p.439)

El análisis de Habermas, se encuentra más desarrollado y es más exhaustivo que el de Arendt en este sentido. Sin embargo el de Arendt ya permitía iluminar el carácter problemático de las relaciones entre el ámbito de la sociedad –o el *mundo de la vida* según Habermas- y el ámbito de la política institucionalizada – el Estado-. No obstante, y aún con diferencias, en ambos autores se expresan las virtudes del espacio público como el escenario de deliberación y ejercicio de ciudadanía tanto social como política. Se lo identifica como el lugar donde las organizaciones cívicas actúan y generan opinión, el locus de encuentro entre sujetos libres e iguales que mediante el dialogo son capaces de lograr discursos y prácticas colectivas.

Sin embargo, no es posible identificar en forma lineal políticas públicas con intervenciones públicas. Las primeras, hablan de una acción del Estado asumiendo responsabilidades y tareas como propias. Esto ha sido así desde las primeras configuraciones que tomó el Estado liberal, donde las funciones básicas de: orden público y defensa nacional fueron luego adaptándose a nuevos formatos y transmutando en un modelo “virtuoso” hacia los Estados de Bienestar. En estos, podemos encontrar patrones de intervención integral y estructural que penetran otros ámbitos esenciales de la vida y el desarrollo humano como: la educación, la salud, la alimentación, la vivienda por señalar algunos de los más relevantes, que se traducen en las políticas sociales que los gobiernos implementan.

Para Habermas, como mencionamos, la sociedad civil se estructura en torno al espacio de la *opinión pública* utilizando la trama comunicacional para amalgamar y dar consistencia a estas prácticas discursivas y argumentativas. El espacio público-político habermasiano, aparece así como una “estructura de comunicación que queda enraizada en el mundo de la vida a través de la sociedad civil” (Fascioli, 2009). Es raíz de este planteo articulador, que Habermas vincula: espacio público-político con sociedad civil a través de la lógica comunicacional.

El concepto y la realidad de lo que entendemos por sociedad civil, han variado a lo largo del tiempo y de la historia. Intentaré brevemente dar cuenta de ello, recuperando su dimensión conceptual e histórica, analizando su vigencia y posibilidades, así como sus tendencias regresivas. Recurriendo a Gramsci (1997) y considerando el particular contexto de producción socio-histórico de su obra, es posible encontrar que dentro de lo que el autor llama *sociedad civil* se hayan presentes: la esfera privada, la esfera pública, las asociaciones voluntarias y los movimientos sociales, y cuya única condición de aparición es el respeto al impulso autónomo e independiente que emana de las bases sociales. Si atendemos a los procesos que vienen registrándose en AL en las últimas décadas, es posible identificar una serie de tensiones no resueltas aún, en relación con ese espacio de articulación de lo público. Uno de ellos refiere a la crisis de las instituciones democráticas tradicionales para representar los intereses de los ciudadanos, lo que obliga a repensar el rol la sociedad civil en la gestión pública y los alcances de la participación ciudadana en las instituciones.

La sociedad civil del clímax del sistema capitalista, donde el mercado gana status de escenario de libertad y el Estado encarna lo disciplinar, se presenta como el locus donde la comunicación y el consenso, son potencialmente posibles. A su vez colabora con la “dilución” de los conflictos de clase y las confrontaciones violentas. El lugar del consenso con que se identifica la sociedad civil, permite pensar en los cambios en forma apaciguada, donde el antagonismo y el conflicto tienden a ser acallados. Pero los horizontes *democratizantes* de la sociedad civil presentan límites y no solo en las sociedades capitalistas, sino también en aquellas que han tenido intentos de “socialismo real” donde pensar en una esfera autónoma y con poder instituyente como la pública-no estatal, no resulta sencillo.

A fines del siglo pasado, la sociedad civil gana terreno, adquiere relevancia, centralidad en el discurso político y se la asocia con prácticas democráticas. Considero

que cuando se hace mención a ella, parecería ser que por detrás se está haciendo referencia a autonomía, autogobierno y a prescindencia del Estado. Pero este escenario que aparece desde la concepción democrática como prometedor, tiene como contracara que en la esfera social y económica convive con el desmonte de los Estados de Bienestar, con el retraimiento a los estados mínimos (reducidos a las funciones de seguridad interna y externa) que transfieren poderes y obligaciones a particulares.

La sociedad civil del capitalismo tardío no tiene un contenido ideológico único, aunque si es posible afirmar que se le intenta utilizar políticamente desde varios frentes, incluyendo el Estado y la política. En su seno encontramos relaciones de fuerza, disputas ideológicas y políticas ineludibles, que sirven a estos fines. En algunos momentos históricos, la sociedad civil quiso ser reducida a la función de instrumento que sirviera para amortiguar y *dosificar* el conflicto social, restar antagonismo a los conflictos de clases y alejar la perspectiva de la revolución y el cambio radical. Esto fue posible porque al tener implícito el objetivo de pluralidad y construcción de consensos, se la utilizó también para albergar por ejemplo -en su afán de diversidad-, la emergencia de nuevas identidades y subjetividades. Esto si bien sirvió y fue funcional a mantener presencia en la agenda pública, se procesó a riesgo de perder el carácter articulador de las luchas donde muchas de ellas quedaron reducidas a demandas y reivindicaciones puntales y de corte reformistas perdiendo el carácter de revolucionario y aglutinador que le otorgaba el pensamiento gramsciano al visualizarla como poder contrahegemónico.

Sin embargo desde el Estado y las instituciones de gobierno, tiende a apelarse al concepto de sociedad civil como el escenario sin conflictos o donde estos se resuelven por consensos. Por ello, Zibechi (2010) insiste en que debe incluirse además de sociedad civil el concepto de sociedad política ya que dentro de este es posible dar cabida a los antagonismos sociales:

La sociedad civil no es opuesta al Estado sino su complemento. Por el contrario, la sociedad política es el espacio donde los gobernados hacen política, una política otra, diferente, no institucional, asentada en la vida cotidiana, en los espacios, tiempos y modos de esa cotidianeidad [...] esa forma de hacer política es la respuesta a la práctica de la gubernamentalidad, tanto por los Estados como por las organizaciones sociales de la sociedad civil. (Zibechi, 2010, p.85)

Este autor realiza un análisis de la coyuntura actual que viven muchos de los países de América Latina donde los gobiernos de signo progresista gestan una nueva *gobernabilidad*⁴⁶ cuyo fin es cooptar y neutralizar todo conflicto social. Plantea que estos nuevos formatos desarrollados al amparo y con el aliciente de organismos internacionales (como el Banco Mundial), han dado prioridad a:

...mecanismos de cooperación entre estados, oenegés y empresas privadas como forma de superar la pobreza sin conflictos ni colisión entre sujetos. En cada territorio, la gobernabilidad a escala micro se convierte en una trama de organizaciones diversas que fortalecen el control de los pobres bajo la excusa de las 'contraprestaciones'. (Zibechi, 2010, p.14)

En su planteo respecto a la no neutralidad del concepto sociedad civil y a su intencionalidad política, este autor refiere a que este debe ser analizado en el contexto de relaciones de poder históricas:

Sociedad civil es un concepto derivado de la peculiar historia europea que ha sido adoptado en América Latina, como tantos otros, de modo acrítico [...] Pero los Estados de América Latina, nacidos como consecuencia del hecho colonial, presentan una genealogía diferente a la europea. Esta herencia colonial en la que el Estado fue construido desde arriba, y sostenido en una relación de ajenidad y exterioridad respecto a la sociedad, fue actualizada y profundizada por el neoliberalismo, lo que equivale a decir que la crisis y desmonte de los Estados del Bienestar volvió a colocar algunos temas planteados por el colonialismo en lugar destacado. Entre ellos, la cuestión de quiénes son ciudadanos con plenos derechos y quiénes no. Aquí entra a batallar un actor decisivo, entronizado por el Consenso de Washington, con la tarea de atemperar los graves problemas sociales creados por la desregulación y la apertura de las economías del Sur: la cooperación internacional. (Zibechi, 2010, p.96)

A la sociedad civil que intenta ser cooptada y es utilizada también por la esfera política y la pública estatal, se la hace responsable asimismo de desestructurar y desmovilizar la unidad clasista de los movimientos sociales. La razón es que es más abarcativa que estos y aún con sus vaivenes ha logrado sobrevivir épocas y contextos variados sin desaparecer.

⁴⁶ Zibechi (2010) plantea que la sociedad civil es un concepto que usan los gobiernos progresistas en su afán de encontrar un concepto "neutro" que elimine toda idea de conflicto y que sirva para aludir a las organizaciones de participación y/o representación ciudadana que no vaya en contra de la estabilidad y gobernabilidad democrática que exige la sociedad de mercado capitalista, es decir las sitúa también en su carácter de espacios de disciplinamiento para la convivencia.

Es así, que estas características de continuidad y capacidad de permanencia, llevan a poder visualizarla con la potencialidad de proyecto contrahegemónico en términos gramscianos. Su versatilidad y permanente poder de transformación también la coloca como un poder aglutinador, capaz de representar en su seno las demandas cambiantes que asume la lucha de clases (con menos anquilosamiento que los tradicionales partidos políticos).

Mientras vivamos en sociedades en las que una parte de la población no tiene derechos (sustituidos por beneficios), seguir hablando de sociedad civil es hacerlo de aquellos que, siendo ciudadanos con plenos derechos, hablan y actúan en nombre de quienes no los tienen. Las políticas sociales atemperan esta falta de derechos, pero no resuelven el problema de fondo. (Zibechi, 2010, p.99)

Como hemos visto, la sociedad civil constituye históricamente un actor privilegiado en política pública y sobre todo, esto tiene su correlato en el campo de las políticas sociales. Si bien su rol ligado a la asunción de funciones relacionadas a la provisión de bienes y servicios vinculados al bienestar (cooperando o sustituyendo total o parcialmente para esto la intervención estatal), es puesto en cuestionamiento desde varias contiendas, no es posible en nuestras sociedades desconocer su presencia y su actuación. Así también es puesta en tela de juicio, la idea de que la sociedad civil es un semillero de cultura cívica. No obstante, no se ha logrado encontrar sustituto para ella, sobre todo cuando se la presenta como el espacio privilegiado para el ejercicio de ciudadanía mediante la participación activa.

También resulta de interés, traer a escena algunos de los planteos del cientista social Carlos Nelson Coutinho, intentando a partir de sus planteos echar luz a algunas de las principales controversias respecto a la sociedad civil y situándolo en el escenario contemporáneo. En su larga trayectoria de intelectual “orgánico” (en sentido gramsciano de la acepción), Coutinho recorrió el legado marxista de la mano de uno de sus mayores exponentes: Antonio Gramsci. Dentro de los planteos que la revisión gramsciana realiza del marxismo, se encuentra precisamente el concepto de sociedad civil. Plantea Coutinho (1997), que una posible alternativa a este problema de la dicotomía público-privado⁴⁷ y

⁴⁷ Coutinho (2000), llega a la conclusión que las distinciones que Gramsci realiza entre sociedad civil y política tienen apenas una finalidad heurística. Sostiene que con esto no busca asimilar la sociedad civil con el no-Estado y la política con el Estado como si lo hace la teoría liberal.

que sin lugar a dudas complejiza el debate, consiste en recuperar los planteos de Gramsci sin olvidar, claro está, que el término como tal surge de Hegel y Marx. El autor considera que el término sociedad civil se ha “popularizado” y desvirtuado de tal modo que lo encontramos formando parte por igual de discursos que van desde la izquierda radical, a liberales de centro y de derecha. En los planteos de Gramsci, la sociedad civil adquiere dimensiones de hegemonía cultural⁴⁸ y política. Pero también, como el lugar que encarna el escenario de antagonismos concretos de clase donde la heterogeneidad está presente y es articulada en una concepción que permite la coexistencia de distintas lógicas e ideas que se expresan en su seno.

La propia conceptualización del término sociedad civil -así como la de *tercer sector* en que algunos autores la engloban-, nos conduce a revisar los diferentes posicionamientos político-ideológicos que atraviesan el análisis del fenómeno que constituyen este tipo de organizaciones que forman parte de ella. Es necesario no perder de vista, se denomine como se denomine, que la sociedad civil organizada y la participación -o las distintas participaciones que esta convoca-, señalan que se trata de un elemento a tener en cuenta también en la reconfiguración emergente de la esfera pública.

Dentro de la contextualización necesaria del fenómeno, no es posible dejar de traer a escena algunas cuestiones como: el retraimiento del Estado respecto a sus intervenciones en materia de bienestar social, así como la amplificación y las nuevas configuraciones de las problemáticas sociales (*la nueva cuestión social*). Al respecto plantea Araya (2009), que si tomamos en cuenta los cambios sociales acaecidos en los modelos de las sociedades occidentales actuales y haciéndolos dialogar con los procesos sociales concretos (que refieren a una reconfiguración emergente de la nueva cuestión social) y los debates vigentes: “es posible pensar a la esfera pública desde una perspectiva amplia, donde Estado y Sociedad Civil, coexistiendo desde la heterogeneidad, representan distintos intereses, pudiendo establecer acuerdos o estar atravesados por conflictos de distinta intensidad”. (Araya, 2009, p.7)

Siguiendo el planteamiento anterior, el campo de lo que se denomina sociedad civil es tan heterogéneo como las teorías que se desarrollan al respecto. Se la define *grosso modo* como lo opuesto al Estado y al mercado y por tanto las organizaciones que operan en su

⁴⁸ Cultura entendida como dimensión esencial de la política y esta como ícono en la labor de estructuración y desarrollo de la hegemonía de las clases populares.

seno se las cataloga como *no gubernamentales y sin fines de lucro*. Pero eso es algo sumamente general y si bien la polisemia del concepto sociedad civil es “real” en tanto comporta un accionar que le da materialidad a discursos y prácticas disímiles, también lo son los problemas que surgen de las connotaciones que se derivan de su conceptualización. Uno de estos problemas lo constituye su aparente “asepsia”. En la década de los ´90 plantea Grassi (2003), la teoría que se generó sobre el tercer sector retoma la noción de sociedad civil como un espacio público y apolítico⁴⁹ (al igual que el mercado), donde los elementos aglutinadores parecen ser: la buena voluntad, el mecenazgo y la filantropía.

No obstante ello, las implicancias de la sociedad civil tampoco pueden reducirse a instancias mediadoras entre lo público y lo privado, entre Estado y mercado y con exclusividad de intervención en lo social. Si bien es verdad que el término ha sufrido en las últimas décadas una interpretación volátil, esto refiere directamente a procesos políticos signados por el surgimiento de nuevos actores, que en la mayor parte de los casos vienen a “oxigenar” y democratizar nuestras sociedades (en el sentido arendtiano de aportar pluralidad al espacio público). Es en estos contextos donde la participación y la ciudadanía, así como los procesos y discursos de autonomía y decolonización, de reconocimiento de los derechos de las minorías, de lucha por la igualdad de género y de ampliación de la agenda de derechos de ciudadanía, van colocándose en la escena pública.

Ahora bien, la política social también puede ser entendida como puente articulador entre el Estado y la sociedad civil. Como se mencionó anteriormente, la diferenciación entre lo público y lo privado marca como un hito un antes y después en la historia del hombre, así como en la posibilidad de reconocer derechos y libertades individuales que escapen al todo homogenizador que se presenta como “lo público”. Podría decirse que la *colonización* de la vida privada por lo público, tiene un límite con los derechos de ciudadanía y la sociedad civil que abre puertas a otros tipos de participaciones como la *política social* (presentando un ámbito donde privado-social se interceptan). Según Fleury (2009), es justamente en el espacio de la política social donde permean múltiples determinantes así como los valores y las luchas sociales concretas y:

...es a través de las políticas sociales que el Estado interpela a los ciudadanos resignificando los contenidos conflictivos por medio de tecnologías apropiadas,

⁴⁹ Dejando la “política” reservada al Estado y al sistema de partidos.

despolitizando las demandas que le dirigen y, finalmente, redefiniendo el significado de la ciudadanía. La política social es, pues, una metapolítica, ya que establece criterios para inclusión y/o exclusión de los individuos en la comunidad política de los ciudadanos. (Fleury, 2009, p.73)

Ubicaremos las prácticas de voluntariado dentro de la esfera pública e iremos viendo como en algunos momentos si bien el énfasis continúa puesto en lo público-no estatal, pasa a permeear también la esfera pública estatal y se hace carne en simientes de política pública⁵⁰.

En la medida que se contrapone a lo coercitivo (encarnado en las funciones básicas del Estado), la sociedad civil representa la libertad política y se identifica con la asociación voluntaria de los individuos que la integran. Es como se ha visto, también la arena donde se da articulación entre los intereses individuales y colectivos. En términos “puros” este asociativismo, se enmarca en prácticas solidarias alejadas de intereses materiales, económicos, de poder político u otros usos espurios de sus integrantes. Sin embargo también el asociativismo voluntario, es considerado como un instrumento “útil” para el Estado moderno en la búsqueda de transferir sus obligaciones y responsabilidades sociales a terceros, mercantilizando prestaciones y servicios.

Como se ha venido analizando, la sociedad civil tiene objetivos y alcances mayores para incidir en el mejoramiento del mundo que los de ser una extensión de las políticas filantrópicas. Se depositan sobre sus espaldas también horizontes de construcción y resistencias colectivas, ampliando los proyectos democráticos de nuestras sociedades.

El fenómeno del voluntariado, es decir la presencia de voluntarias y voluntarios (personas que trabajan sin recibir a cambio una remuneración económica,) es algo muy propio y muy característico de las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, no es posible reducir el pensamiento y afirmar que simplemente por el hecho de contar con voluntariado estamos diciendo que una organización no posee fines de lucro por ejemplo. También en empresas es posible encontrar voluntariado como hemos visto (la Responsabilidad Social Empresarial y el Voluntariado Corporativo son ejemplos de ello), así como en la esfera del Estado vinculado a programas y proyectos sociales como se verá más adelante. Pero sobretodo, es importante señalar que el concepto de organizaciones

⁵⁰ Tal es el caso de MEVIR, como uno de los antecedentes a señalar y podrá a futuro evaluar que sucede con el caso del Plan Juntos hoy en la órbita del MVOTMA.

de la sociedad civil no comporta –al menos valorativamente-, mayores datos sobre los actores que desarrollan actividades (voluntarias o no) a través de estas.

La definición de ‘organizaciones de la sociedad civil’ (que en el lenguaje ministerial sustituye a las oenegés) es tan flexible y abarcativa que en ella cabe toda la sociedad, desde grupos comunitarios hasta clubes deportivos, fundaciones y organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales y religiosas, sindicatos y casi cualquier colectivo de cualquier sector social. En todo caso, con este concepto se busca la colaboración entre instituciones de clases sociales que tienen intereses antagónicos, así como la colaboración entre ellas y el Estado. Se trabaja ya no con clases sociales, o con sectores populares o instituciones, sino con ‘actores sociales’ que es un modo de enmascarar realidades. (Zibechi, 2010, p.76)

III.7. La Producción Social del Hábitat como escenario de prácticas solidarias

Me centraré en este apartado en el concepto de Producción Social del Hábitat (PSH), el cual no proviene de ámbitos académicos en forma exclusiva, sino de una interacción multiactoral: la Coalición Internacional para el Hábitat -América Latina (HIC-AL)⁵¹, que nuclea organizaciones no gubernamentales, movimientos y organizaciones sociales de base, activistas de derechos humanos y grupos académicos de diversos países de esta región, en torno al hábitat popular y su defensa como derecho.

La PSH es el contexto donde se desarrollan los 2 programas que serán analizados y albergan en su interior (desde su concepción) y apelan en sus prácticas al voluntariado. Para poder ahondar en su significado, recurriré a Ortíz (2008) quien la conceptualiza como:

...todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, que se realizan bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales que operan sin fines lucrativos. Parte de la conceptualización de la vivienda y el hábitat como proceso y no como producto terminado; como producto social y cultural y no como mercancía; como acto de habitar y no como mero objeto de intercambio. Se da tanto en el ámbito rural como en el urbano e implica diferentes niveles de participación social en las diversas fases del proceso habitacional: planeación, construcción, distribución, uso. (Ortíz, 2008, p.77)

⁵¹ Esta coalición fue creada en 1976 y funciona instalada en América Latina desde 2001.

Lo planteado por Ortiz (2008), claramente hace referencia a que se trata de procesos donde lo que les otorga significado a estos es la gente: es decir los hombres, las mujeres y los/as niños/as que llegan y se asientan en determinados lugares de la ciudad⁵², invadiendo terrenos, llenando agujeros. Pero no solo importa esa llegada -y que tan pacífica o que tan violenta sea la forma en que se produzca-, interesan también sus causas y sus consecuencias, en la vida de esas familias y en las de su entorno. Su impacto en el espacio público, en los procesos segregativos o integradores. Es así que la PSH, es parte de lo que conocemos como el conjunto de modalidades de autoproducción que históricamente han realizado los sectores de menores recursos dada la persistente brecha entre la necesidad generada de vivienda y hábitat y su limitada oferta.

Y si bien lo que asociamos con PSH tiene estrecha relación con la materialidad de las acciones que logra construir, es necesario no perder de vista que desde quienes propugnan este término lo asocian con Lefebvre y el “derecho a la ciudad”.

El filósofo y sociólogo francés Henri Lefebvre, publicó en 1968 una obra que resulta fundamental mencionar cuando se habla de ciudadanía y vida urbana: *Le Droit à la ville*⁵³. Para el autor el ‘derecho a la ciudad’ es uno de los fundamentales del ser humano y de la ciudadanía e implica la motivación de la sociedad civil para re-crear la ciudad como parte de una ‘misión’ común y colectiva.

El derecho a la ciudad se manifiesta como una forma superior de los derechos: el derecho a la libertad, a la individualización en la sociedad, al hábitat y al habitar. El derecho a la obra (a la actividad participante) y el derecho a la apropiación (muy diferente del derecho a la propiedad) están imbricados en el derecho a la ciudad. (Lefebvre, 1969, p.159)

En esta obra Lefebvre aborda, la tendencia generalizada hacia la urbanización y el impacto negativo sufrido por las ciudades en los países de economía capitalista, con la conversión de la ciudad en una mercancía al servicio exclusivo de los intereses de la acumulación del capital. También reflexiona sobre las repercusiones de estas tendencias para el ser humano y para el futuro de la humanidad. La ciudad, es “el escenario de

⁵² Siguiendo a Bourdieu (1993), me planteo que es necesario realizar un riguroso análisis histórico de las relaciones existentes entre las estructuras del espacio social y las estructuras del espacio físico. Para este autor, estas relaciones son también el producto histórico de luchas por la apropiación del espacio por parte de los individuos que conforman una sociedad y no debe olvidarse el rol que cumple el Estado mediando en estos “conflictos territoriales” y siendo a su vez un actor con intereses creados.

⁵³ Obra traducida y publicada en 1969 al español con el título: El derecho a la ciudad

encuentro para la construcción de la vida colectiva” (Lefebvre, 1978, p.20). Restaurar el sentido de ciudad implica para este autor, una forma distinta de patrones de relacionamiento entre sus habitantes. La vigencia de esta obra 50 años después de su publicación -si bien permite múltiples lecturas-, es muestra de que el debate sobre la urbanización y el capitalismo planteado ya por Lefebvre cuasi proféticamente en ese momento, aún continúa. Lefebvre da pistas en su obra y genera contrapropuestas como respuesta a este fenómeno globalizador de avance del capitalismo que tiene tan fuerte impacto en la vida urbana. Estas contrapropuestas tienen que ver con el ejercicio del derecho a la ciudad, es decir con la reivindicación de que quienes la habitan vuelvan a ser los “dueños” de la ciudad. Para esto es necesario “rescatar el hombre como elemento principal, protagonista de la ciudad que él mismo ha construido”. (Lefebvre, 1978, p.17)

Por otra parte, en “La Production de l’espace” (1974) Lefebvre, propone la noción de “espacialización” como construcción social del entorno espacial. El espacio como producto social enmarca, y así determina, las relaciones sociales propias de su época y sistema de producción. La “espacialización” se produce como resultado de la combinación de prácticas, percepciones, concepciones teóricas y vivencias –todas ellas socialmente determinadas por un sistema de producción que busca reproducirse precisamente mediante el uso del espacio que produce. Si bien este teórico marxista desarrolla su argumentación en torno a la noción de espacio urbano, desde su anclaje teórico en la “crítica de la vida cotidiana” extiende esa conceptualización del espacio como herramienta de la clase hegemónica para mantener su dominación a espacios del día a día, que también construyen significado socialmente. De este modo, el concepto habilita una apropiación desde diversas teorías de la dominación, no solo las del marxismo clásico de lucha de clases sino también las de raza y género, y se vuelve claramente aplicable en diversos contextos, tanto del ámbito público como del privado.

Asimismo, el geógrafo y teórico social británico David Harvey en su obra Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana (2013), también ha reflexionado sobre el concepto del derecho a la ciudad. Tomando como base y dando una “vuelta de tuerca” más sobre los planteos de Lefebvre, Harvey vincula el derecho a la ciudad con otro escenario actual: su confluencia con el neoliberalismo.

...el derecho a la ciudad no surge primordialmente de diversas fascinaciones y modas intelectuales (aunque también las haya, evidentemente), sino de las calles, de los barrios,

como un grito de socorro de gente oprimida en tiempos desesperados. (Harvey, 2013, p.10)

Harvey (2013) plantea que el concepto de derecho a la ciudad sigue manteniendo vigencia, pero es necesario vincularlo con la importancia de los movimientos sociales urbanos⁵⁴. Por ejemplo a aquellos que operan a favor -y democratizadores dice el autor-, del derecho a la vivienda. Para Harvey resulta necesario trascender a Lefebvre⁵⁵, en tanto es necesario vincular la realidad de la vida urbana con las luchas sociales por hacer efectivo ese derecho.

...tiene mucho que ver con que mucha gente busque algún tipo de respuesta a un capitalismo internacional brutalmente neoliberalizador que ha venido intensificando su asalto a las cualidades de la vida cotidiana desde principio de la década del noventa. (Harvey, 2013, p.9)

En una conferencia brindada en el marco del Fórum Social Mundial en Belém do Pará (Brasil) en 2009 en el espacio titulado “Luchas por la reforma urbana: el derecho a la ciudad como alternativa al neoliberalismo”, Harvey expresaba:

(El derecho a la ciudad)...significa: el derecho de toda persona a crear ciudades que respondan a las necesidades humanas. No se trata de un derecho a tener las “migajas” que caen de la mesa de los ricos. Todo el mundo debería tener los mismos derechos para construir los diferentes tipos de ciudades que queremos. El derecho a la ciudad no es simplemente el derecho a lo que ya está en la ciudad, sino el derecho a transformar la ciudad en algo radicalmente distinto. Si observamos la historia, las ciudades se han regido por el capital más que por las personas. Es por ello que, en esta lucha por el derecho a la ciudad, habrá una lucha contra el capital (Harvey, 2009).

En tanto en su obra Ciudades rebeldes (2013), Harvey plantea que “la definición del derecho es en sí mismo objeto de una lucha que debe acompañar a la lucha por

⁵⁴ Harvey plantea el potencial revolucionario de los movimientos sociales urbanos y que en esto muchas veces disiente con parte de la izquierda tradicional. Sin embargo, también hace la crítica de los movimientos sociales urbanos y dice: “A menudo estos son muy minusvalorados como simples intentos reformistas de resolver cuestiones específicas (más que sistémicas), y que por tanto no son movimientos verdaderamente revolucionarios ni de clase”. (Harvey, 2013, p.11)

⁵⁵ Harvey es crítico respecto a Lefebvre y sus planteos sobre todo en lo que refiere a no haber tenido en cuenta en sus estudios “las terribles condiciones de vida de las masas en algunas de sus ciudades favoritas” (2013, p. 13), o la falta de criticidad respecto a la relación entre el mundo urbano y el rural. Sin estas y otras cuestiones incluidas, “el derecho a la ciudad es un significante vacío” Todo depende de quién lo llene y con qué significados, muchos pueden reclamarlo (Harvey, 2013).

materializarlo”. Las preocupaciones de Harvey tienen que ver más con la ciudadanía insurgente como nueva esfera de la participación pública que viene a cuestionar a la ciudadanía impuesta –hegemónica⁵⁶.

Solo cuando la política se concentre en la producción y reproducción de la vida urbana como proceso de trabajo fundamental del que surgen impulsos revolucionarios, será posible emprender luchas anticapitalistas capaces de transformar radicalmente la vida cotidiana. Solo cuando se entienda que quienes construyen y mantienen la vida urbana tienen un derecho primordial a lo que ha producido, y que una de sus reivindicaciones es el derecho inalienable a adecuar la ciudad a sus deseos más íntimos, llegaremos a una política de lo urbano que tenga sentido. (Harvey, 2013, p.14)

Una de las principales diferencias que podemos encontrar en la conceptualización del derecho a la ciudad en estos dos autores tiene relación en que para Lefebvre se trata de un derecho humano que debe ser reconocido (y por tanto promovido, protegido, etc.) a nivel político pero a título individual como el resto de los derechos que ostentan tal categoría. En tanto, Harvey (2013) lo considera un derecho colectivo y por tanto los sujetos sociales colectivos que reivindican y hacen posible el ejercicio de este derecho, deben ser centro del debate también.

El derecho a la ciudad es por tanto mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que esta almacena o protege: es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos. Es, además, un derecho más colectivo que individual, ya que la reinvención de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización. La libertad para hacer y rehacernos a nosotros mismos y a nuestras ciudades es uno de los más preciosos pero más descuidados de nuestros derechos humanos (Harvey: 2013: 20).

Para Harvey el derecho a la ciudad es un derecho de conquista y ejercicio colectivo sin lugar a dudas. Implica disputar terreno al capitalismo mediante la reescritura de las luchas obreras convencionales con los sujetos colectivos que hoy habitan las ciudades (o aspiran habitarlas), en un mundo que tiende cada vez más a la urbanización de la vida cotidiana (más allá del lugar de residencia). Esto es lo que Harvey da a llamar como una de sus tesis, la “revolución urbana”.

⁵⁶ El concepto de ciudadanía insurgente es tomado por Harvey del antropólogo estadounidense James Holston (2009).

Lefebvre era demasiado consciente de la fuerza del poder de las prácticas dominantes como para no reconocer que la tarea última consiste en erradicar esas prácticas mediante un movimiento revolucionario mucho más amplio. Hay que derrocar y reemplazar la totalidad del sistema capitalista de acumulación perpetua, junto con sus estructuras asociadas de clase explotadora y poder estatal. La reivindicación del derecho a la ciudad es una estación intermedia en la ruta hacia ese objetivo. Nunca puede ser un objetivo en sí misma, aunque cada vez más parezca una de las vías más propicias para seguir [...] El derecho a la ciudad tiene que plantearse, no como un derecho a lo que ya existe, sino como un derecho a reconstruir y recrear la ciudad como un cuerpo político socialista con una imagen totalmente diferente, que erradique la pobreza y la desigualdad social y que cure las heridas de la desastrosa degradación medioambiental. (Harvey: 2013: 16 y 202).

Siguiendo a los autores anteriormente citados (Lefebvre, 1969 y Harvey, 2009), diré que los procesos de PSH de los sectores de menores recursos, sin lugar a dudas guardan una estrecha relación, tanto con la realidad económica -léase capitalismo en nuestra realidad-, como con el mercado laboral que los contextualiza. No obstante ello, no puede dejar de mencionarse la *actitud política* de los gobiernos que operan desde el clivaje impulso-freno, es decir siendo más o menos permisivos en determinadas coyunturas o combatiendo incluso algunas de estas estrategias.

La PSH tiende a estar asociada con la informalidad y con las formas “pobres” de hacer ciudad. Si bien esto encierra parte de verdad, no lo es estrictamente ya que la PSH tiene manifestaciones cuanti y cualitativamente relevantes en los sectores de menores ingresos, aunque no puede ser limitada exclusivamente a estos. Allí donde los procesos de autoconstrucción de viviendas, de barrios, de infraestructuras y de organización comunitaria y autogestión⁵⁷ (es decir una gestión no lucrativa para terceros involucrados en el hábitat como negocio) se hagan presentes, podemos decir que nos encontramos ante procesos de PSH⁵⁸. Las experiencias uruguayas que podemos identificar como PSH en la actualidad y que registran la convocatoria y presencia de voluntariado -como un elemento

⁵⁷ Es decir, los procesos vinculados a modalidades que se conciben, se planifican, se ejecutan y se controlan por sus propios productores o con su participación e involucramiento. Procesos donde la lectura de las necesidades hechas por quienes se benefician de estos, aporta en cuanto a la vinculación que pueda lograrse entre diagnóstico y solución.

⁵⁸ El cooperativismo de vivienda de usuarios (tanto de ayuda mutua como de ahorro previo) en Uruguay, forma parte de estos ejemplos de PSH aunque no tengan por “beneficiarios/as” en forma exclusiva a sectores de menores ingresos.

de relevancia en su proyección-, considero que se asientan en otras prácticas que han generado antecedentes en esta misma área: el surgimiento de MEVIR⁵⁹ en la década de los ´60, la FUCVAM, el MOVIDE en los ´80, el Pro-Mejores Viviendas, el movimiento Castores y otros que serán presentados en el Capítulo IV.

⁵⁹ MEVIR- el Movimiento pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre Dr. Alberto Gallinal, surge como una iniciativa “privada” del ámbito de la sociedad civil en 1967 si bien en 2005 pasa a formar parte de la institucionalidad pública en la materia (MVOTMA) manteniendo el formato de persona pública de derecho privado. A la fecha forma parte del Sistema Público de Vivienda (SPV), “que es el conjunto de instituciones públicas lideradas por el MVOTMA, que se encarga de aplicar las políticas habitacionales, evaluar su implementación y administrar los recursos destinados a ellas” (www.mvotma.gub.uy, consulta realizada 3/11/18).

Capítulo IV. El voluntariado en el marco de las transformaciones registradas en el Estado y las políticas sociales en Uruguay

En este capítulo trabajaré sobre el concepto de voluntariado en el marco de las transformaciones registradas en el Estado y las políticas sociales en Uruguay. Para ello, haré un recorrido por la historia reciente de este fenómeno, así como sus formas de expresión y vínculo con el hábitat y la vivienda en nuestro país.

Existe muy poco material disponible que sistematice la historia del voluntariado en Uruguay, una de esas excepciones es el trabajo de Bettoni y Cruz (2001). En este, las autoras plantean que los orígenes del voluntariado como tal en nuestro país, pueden encontrarse vinculados a las acciones organizativas de los primeros sindicatos a principios del siglo XX. También plantean que se registran protoformas de voluntariado (aunque no recibieran este nombre), ligadas a la constitución de clubes barriales, sociedades de fomento vecinales, parroquias (sobre todo católicas), hospitales, hogares destinados a población más vulnerable vinculados también a iglesias católicas (ancianos, enfermos, niños que no cuentan con protección parental) por mencionar los más relevantes. Estos son los pocos ejemplos que pueden rastrearse de la primera mitad del siglo XX, debido a que casi no se cuenta con ningún tipo de registro y por tanto permanecen invisibilizados.

Aunque el trabajo voluntario es una actividad de la larga data los intentos de cuantificación o medición de este fenómeno son incipientes (Bettoni y Cruz, 2002, p.6).

IV.1. Historia reciente del voluntariado en Uruguay

Pereira et al (2012), plantean que las prácticas de voluntariado asociadas a organizaciones sociales han ido en aumento en Uruguay a partir de los años '80. Esto no significa que el voluntariado se haya instalado y permanezca inmodificado. Tampoco implica que el tipo de proyectos que convocan voluntariado, ni las motivaciones que mueven a quienes desempeñan ese rol, sean las mismas en cualquier momento histórico o contexto. Es necesario poder cotejar las prácticas y los significados de estas, para comprenderlas contextualizándolas socioeconómicamente, así como en relación a las circunstancias históricas y políticas en que se desarrollan.

Con el fin de presentar un somero análisis de las etapas por las que ha transitado el voluntariado en nuestro país, en Pereira et al (2012) se señala una clasificación en torno

a las relaciones establecidas con el Estado a partir de la reapertura del régimen democrático en Uruguay, proponiendo la siguiente caracterización y periodización de la evolución del voluntariado:

Cuadro 3- Tipos de voluntariado en Uruguay 1980-2005 en base a Pereira et al (2012)

Tipo de voluntariado	Fecha aproximada de ubicación y características contextuales de la etapa	Tipos de programas o acciones desarrolladas por el voluntariado/ relación Estado-sociedad civil
“Militante”	1980-1990 últimos años de la dictadura y primeros de la restauración democrática. Reorganización de partidos políticos y etapa de recuperación del “fervor” de participación socio-político. Apoyo de ONGs y de fondos provenientes de la cooperación internacional relacionada con la lucha contra la dictadura y la restauración democrática. Principales características de la etapa: • Pluralidad de espacios organizados desde la sociedad civil • Importancia de la dimensión política y social del voluntariado • Construcción de un proyecto político compartido • Importancia de valorizar el voluntariado y lo “no gubernamental”.	Participación y desarrollo de acciones a nivel comunitario, iniciativas de la sociedad civil ligadas a movilización de organizaciones sociales unidas en torno a la “lucha por la democracia” y los derechos humanos, emergiendo como espacios de “resistencia” y asumiendo una función de asistencia social ante la ausencia de respuestas a las necesidades de algunos sectores de la sociedad. Ejemplo: ollas populares, merenderos, trabajo en “barrios carenciados” en algunos casos desarrollados desde grupos políticos-partidarios.
“Filantrópico”	1990-2005, desde fines de los años ‘80 se pueden encontrar algunas de estas características vinculadas a experiencias de voluntariado, si bien se instala con más firmeza en la década de los ‘90. Tiene implicancias con la redefinición del rol del Estado en el campo social y la penetración del neoliberalismo. Etapas con ajustes estructurales fuertes impuestos desde el gobierno y propuestas de privatizaciones varias. Presencia de fuertes simientes en prácticas de voluntariado social vinculadas a organizaciones de base religiosa. “Más que apoyarse en la responsabilidad pública o colectiva como motor de la solidaridad en esta etapa el trabajo voluntario se sustentó principalmente en la responsabilidad moral individual sin referencias a proyectos democratizadores de carácter colectivo”. (Pereira et al, 2012, p.24)¹ La “transición democrática” marca una etapa diferente donde cambia también la relación entre el Estado y la sociedad civil. Se modifican las prioridades de la cooperación internacional y se retiran algunos de los apoyos del período anterior dado el escenario político, dirigiéndose estos a otros países de AL que continúan bajo regímenes dictatoriales. Principales características de la etapa: • Desmovilización de la sociedad civil • Restricción financiera (ONGs y gobiernos) • Voluntariado más “individualista” y “autocentrado”	“Consolidada” la democracia se produce una desmovilización de la sociedad civil donde tiene cabida un nuevo discurso filantrópico y altruista acompañado de una “despolitización” respecto a la etapa anterior y una pérdida de adscripción a un proyecto político colectivo de alcance nacional. Ejemplo: surgimiento de campañas solidarias y emprendimientos vinculados a organizaciones empresariales, en algunos casos con alto impacto mediático (“Mc Día Feliz” en apoyo a la Fundación Peluffo Giguens). También en iniciativas solidarias basadas en modelos personalizados de asistencia y reciprocidad que revalorizan y dar lugar central a las relaciones personales que entabla el voluntariado (“Niños con alas”, “Abuelos por elección”). Etapas marcadas por una orientación privatizadora de servicios públicos y que tiene su correlato en una presencia de la sociedad civil a través de un formato de voluntariado individualista y autocentrado al decir de Hustinx (2008) y asociado a lo que Thompson y Toro (2000) denominan el “voluntario-persona” (vinculado al desarrollo personal de quien realiza la actividad, tomando en cuenta sus necesidades y metas personales).

**“Estatista”
voluntariado
Estado**

**o
de**

Remite a la “era progresista” es decir a la llegada al gobierno nacional del FA en 2005 marcando una nueva impronta de relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil. Además de comenzar a desarrollar prácticas de voluntariado en torno al PANES² como forma de ampliar el impacto de las acciones y lograr mayor cobertura en las respuestas, también el “buque insignia” de primer gobierno se puso en agenda pública la necesidad de reglamentar estas prácticas.

Principales características de la etapa:

- PANES y el MIDES
- “Retorno” a la dimensión política
- Rol central del Estado como reclutador, organizador y regulador
- Proyecto de Ley de Voluntariado Social.

La participación de los voluntarios volvió a asociarse a un proyecto político más amplio pero impulsado desde el gobierno (con el rol “gerencial” diferencial plantea una nueva forma de relacionamiento Estado-sociedad civil).

Además del PANES en esta modalidad podría ubicarse el Plan Nacional de Voluntariado Social desarrollado por MIDES y el Plan Juntos.

1. Algunos términos trasmutan y por ejemplo en lugar de participación ciudadana se comenzará a hablar de participación solidaria, trabajo voluntario y responsabilidad social (incluyendo ya no a colectivos politizados, sino empresariales básicamente).

2. Con el advenimiento de esta nueva modalidad, la participación de los voluntarios volvió a asociarse a un proyecto político más amplio, esta vez impulsado desde el gobierno, quien tuvo que asumir roles de reclutador, organizador y regulador del voluntariado. Este nuevo rol como ‘gerente’ del voluntariado planteó al Estado un conjunto de desafíos y tensiones en sus relaciones con las organizaciones de la sociedad civil (Pereira et al, 2012, p.25). El Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES) fue desarrollado por el gobierno del FA entre 2005 y 2008.

Fuente: elaboración propia

Estas etapas o períodos señalados a modo analítico, no pueden ser entendidos como independientes y reemplazantes unos de otros, “sino como contextos emergentes que originan nuevos discursos y prácticas que se articulan con las existentes, las redefinen en algunos casos y las refuerzan en otros” (Pereira et al, 2012, p. 22). Cada una de estas etapas se cimienta y coexiste con vestigios de las anteriores que no desaparecen. Sin embargo, esta periodización resulta de utilidad a efectos de poder -en clave de tipos ideales-, visualizar modelos de voluntariado que pueden hallarse presentes en distintas etapas aunque en cada una de ellas, sea uno el que prime o destaque. También es posible de este modo, visualizar puntos de inflexión así como continuidades, en lo que es el trabajo voluntario a partir de la reapertura democrática en Uruguay.

Es preciso aclarar que cualquiera de estas 3 etapas que retomo desde los planteos realizados por Pereira et al (2012), a modo de facilitar su análisis y comprensión, es necesario contextualizarlas con la idiosincrasia uruguaya donde la matriz estado-céntrica penetra todas las corrientes de pensamiento. Este enraizamiento de nuestro pensamiento cívico como sociedad con la matriz estado-céntrica, influye en que el voluntariado pueda

ser visualizado como “un recurso social frente a la crisis del Estado de bienestar, como un elemento supletorio y compensatorio de las responsabilidades estatales” (Pereira et al, 2012, p.30). Sin embargo esta concepción convive también con la que lo entiende como una actividad que construye ciudadanía.

...es necesario promover una visión del voluntariado que contribuya al logro de los objetivos de la política pública entendida como objetivos acordados desde los actores políticos y presentados a la sociedad en su conjunto. Por otro lado, también es importante recuperar una visión del voluntariado como expresión autónoma de la sociedad civil y de los ciudadanos a través de la cual canalizan sus intereses y construyen espacios colectivos con identidad propia. (Pereira en Pereira et al, 2012, p.31)

Estas dos visiones del voluntariado que podrían presentarse como antagónicas: una como recurso a utilizar por el Estado y la otra como expresión autónoma de la sociedad civil, pueden parecer abstractas y difíciles de encontrar en su “estado puro”. No obstante, son las que plantean las mayores tensiones en cuanto a las prácticas y discursos que acompañan en lo cotidiano al trabajo voluntario desarrollado desde las organizaciones sociales como podremos ver a partir de sus expresiones concretas.

Sin embargo desde cualquiera de las visiones que se mire el fenómeno y aún con los puntos críticos mencionados, el voluntariado continúa siendo reivindicado por su rol “ciudadanizador” como fue planteado en el Capítulo III.

Plantea Pereira (2012): (el voluntariado) “profundiza, desarrolla y sostiene la democracia en tanto constituye una escuela de la práctica democrática” y por tanto no solo es importante para colaborar con las políticas públicas, “sino para preservar las identidades grupales o individuales ante la tendencia homogeneizante y uniformizante de la acción estatal”. (Pereira en Pereira et al, 2012, p.31)

IV.2. Expresión del voluntariado en Uruguay: algunos datos y debates

Más allá de poder analizar los modelos y formatos planteados anteriormente y ver hasta donde estos mantienen su vigencia y enmarcan el necesario debate en torno al voluntariado, se torna necesario no perder de vista el crecimiento del fenómeno en nuestro país.

Según un estudio realizado en el año 2009 por el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) titulado “Dimensiones del voluntariado en Uruguay”, el 20 % de la

población del país desarrollaba en el momento de ser encuestada, alguna tarea de voluntariado. El otro dato de interés es que las horas promedio dedicadas a estas actividades ascendían a 26 mensuales, reafirmando como el fenómeno del voluntariado venía creciendo históricamente⁶⁰.

Como plantea Brugnoli (2009), aunque algunas tareas comiencen a catalogarse como voluntariado cuando anteriormente no adquirían esta denominación, nos encontramos de todas formas ante un fenómeno que viene creciendo y reclamando atención, tanto desde el Estado como desde la sociedad civil. El voluntariado en su conjunto, como un crisol de actores sociales con intereses divergentes, aportan también su correlato en cuanto a las tensiones que se suscitan en una sociedad como la uruguaya signada por una “pendiente” estado-céntrica (sostenida la misma no solo por el Estado como plantea Brugnoli, sino también por la sociedad civil), y el temor de las organizaciones sociales ante la posible cooptación del Estado.

El año 2001 (declarado como ya fue mencionado Año Internacional del Voluntariado), marcó un hito en la historia del voluntariado a nivel mundial y también en nuestro país. A partir de esa fecha, varias organizaciones sociales cercanas y sensibilizadas con la temática en nuestro país, comenzaron a señalar la necesidad de contar con un marco legal que fomentara y diera impulso a estas prácticas. También marcaban lo imperioso de regular el trabajo voluntario con protecciones y garantías, aunque planteando que esto no debía “burocratizar” y poner trabas a su desarrollo. Estas organizaciones, nucleadas en torno al Comité Nacional AIV 2001⁶¹, elaboraron un Proyecto de Ley que aglutinaba los intereses de la sociedad civil en torno al tema del voluntariado. Sin embargo este proyecto, no contó con los votos necesarios para su aprobación en el Parlamento en esa legislatura.

El proyecto promovía el ‘reconocimiento y la promoción de la acción voluntaria como expresión de solidaridad humana y pluralismo’ así como también ‘la participación de la

⁶⁰ En mediciones anteriores realizadas por las consultoras CIFRA y FACTUM respectivamente, en el año 1998 se registraba una participación del 7% de la población total en trabajo voluntario, en tanto en 2001 esta cifra se duplicó llegando al 14 %. Indagada sobre el interés en poder desarrollar alguna tarea voluntaria sin llegar a concretar este proyecto, el porcentaje del total de población ascendía aproximadamente a un 20 % (Brugnoli, 2009).

⁶¹ El Comité Nacional del Año Internacional de los Voluntarios (Comité Nacional AIV 2001), fue una estructura nacional nacida en el seno de la sociedad civil a mediados del año 2000 con la responsabilidad de planear e implementar actividades para el Año Internacional AIV 2001 (Bettoni y Cruz, 2001).

sociedad en organizaciones sin ánimo de lucro'. En esencia, el proyecto de ley propuesto consagraba un conjunto de derechos y deberes para los voluntarios y sus organizaciones, al tiempo que le encargaba al Estado la tarea de 'fomentar el voluntariado y la solidaridad en la sociedad mediante actuaciones de información, promoción y divulgación de acciones sociales'. (Pereira et al, 2012, p.26)

En el año 2005 con la llegada del Frente Amplio-Encuentro Progresista al gobierno, proponiendo instrumentar como "buque insignia" el Plan Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)⁶², se abre un nuevo escenario de debate en torno al voluntariado. El PANES, propuesta icónica del primer gobierno progresista de nuestro país, se ubicó en el novel Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) signado éste -entre otras debilidades-, por la escasez de recursos humanos destinados a su implementación. Se requería por tanto, de trabajo voluntario comprometido con esta causa. El mismo provino en gran parte de sindicatos y organizaciones sociales sensibles a la temática, pero también del interés de colaboración de personas ajenas a estos ámbitos que se sumaron al voluntariado social que se vinculó a la ejecución del PANES en distintas tareas.

Esta necesidad de contar con recursos humanos provenientes del voluntariado para el desarrollo de una política social dirigida a la población en situación de indigencia y mayor vulnerabilidad, hizo que los intentos de legislación en materia de trabajo voluntario fueran colocados nuevamente en agenda. Es así que el 12/8/05, el Parlamento nacional aprueba la Ley 17.885 sobre Voluntariado Social la cual tuvo un tratamiento rápido comparado con otras iniciativas. No obstante, este texto aprobado "distaba mucho de colmar las expectativas que hacía ya varios años se venían generando en las organizaciones" (Pereira et al, 2012, p.26). La Ley resultante contempló solo el voluntariado desarrollado en el marco de la institucionalidad pública (es decir en relación directa con el Estado), dejando de lado el voluntariado social realizado a través de organizaciones de la sociedad civil. Este último tipo, que si se encontraba contemplado en el Proyecto integral que venía proponiendo el Comité Nacional AIV desde 2001, llegado el momento de debate parlamentario fue ampliamente controversial y finalmente no contó con aprobación necesaria⁶³. El mismo fue sacado del Proyecto de Ley que finalmente el Parlamento votó.

⁶² El PANES estuvo destinado a atender las necesidades más urgentes de las familias en situación de pobreza y exclusión social y se desarrolló entre 2005 y 2007.

⁶³ Los puntos críticos en la implementación de la Ley pasaron por la organización de un registro centralizado de los voluntarios y de la cobertura por el seguro de accidentes. (Brugnoni, 2009, p.9)

La Ley 17.855, estable en su Art. 2 una definición acerca del sujeto que realiza voluntariado, en tanto en su Art. 3 menciona el marco de actuación de los voluntarios.

Artículo 2°. (Definición del término voluntario social).- Se considera voluntario social a las personas físicas que por su libre elección ofrecen 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, oficialmente reconocidas o no, de entidades públicas nacionales o internacionales, sin percibir remuneración alguna a cambio (Ley 17.855).

Art. 3°.- (Marco de actuación de los voluntarios). Las actividades del voluntariado social comprendidas en la presente ley son las que se desarrollan en el marco de los programas o proyectos concretos de las instituciones públicas. Los voluntarios o las organizaciones de voluntariado, no podrán realizar proselitismo político, religioso o de ninguna otra naturaleza durante el desarrollo de dichas actividades.

Los servicios de los voluntarios no podrán ser utilizados para sustituir empleos formales o evadir obligaciones con los trabajadores y su prestación es ajena al ámbito de la relación laboral y de la seguridad social (Ley 17.855).

En el debate público que acompasó el tratamiento parlamentario del Proyecto de Ley en 2005, el voluntariado se planteó como “uno de los instrumentos de participación de los ciudadanos en la ejecución de las políticas públicas sociales”, y por ello se tornaba necesario “regular, promover y facilitar la participación solidaria de los particulares en actuaciones de voluntariado” (Albarracín, 2005, p.1). Para lograr este fin, el Proyecto de Ley proponía un conjunto de instrumentos que, a juicio de las organizaciones de la sociedad civil nucleadas en ANONG, eran entendidos como excesos regulatorios y como limitaciones a su autonomía, llegando por parte de voceros de algunas organizaciones a esgrimir argumentos como los siguientes: “se estaría procesando una mini-reforma del Estado bajo el paraguas de la emergencia social, lo cual posibilitaría la reproducción de prácticas clientelísticas” (Albarracín, 2005, p.1). Señala uno de los actores académicos entrevistados para este trabajo:

Respecto al 2005, mi visión es que hay una preocupación de fondo legítima cuando se da la creación del MIDES de poder llevar adelante el PANES con voluntariado. Estaba la necesidad concreta de contar con personal para llevarlo adelante. De la mano de eso vino la idea de poder regular el voluntariado. El proyecto de Ley inicial era muy abarcativo, encontraba a este voluntariado junto con el de sociedad civil. Provocaba en la

organizaciones el temor de un excesivo intervencionismo de regulación de control, el tema del seguro lo que implicaba, el registrar a los voluntarios. Todo un tire y afloje, y se terminó aprobando la Ley que solo contempla el voluntariado de Estado y hasta el día de hoy seguimos igual sin tener nada para el voluntariado de la sociedad civil que lo contemple, lo promueva y lo proteja (Actor académico 1, comunicación personal, 2017).

En este escenario de debate público, los mayores puntos de discrepancia entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado (tanto en la esfera del Poder Ejecutivo como del Legislativo), se agruparon principalmente en torno a los ejes que presento a continuación en forma esquemática.

Cuadro 4- Ejes del debate Ley de Voluntariado aprobada en 2005 en Uruguay en base a Pereira et al (2012)

Eje	Aspectos debatidos	Marco normativo aprobado
Registro Nacional de Voluntariado a cargo del Estado donde deberían inscribirse todas las organizaciones de voluntariado, formales e informales, el cual sería de carácter público, administrado y actualizado por el MIDES (Programa Nacional de Voluntariado).	Percibido por las organizaciones de la sociedad civil relacionadas al voluntariado como un exceso de regulación por parte del Estado, donde en lugar de un instrumento vinculado a su desarrollo, culminaría siendo un requisito burocrático que operaría como mecanismo de control de su autonomía. De instalarse un Registro Nacional, las organizaciones sociales planteaban que el mismo no debía tener carácter obligatorio ya que esto operaría como restricción en un doble sentido: ante la dificultad de instrumentación del mismo en organizaciones de tipo más “informales” y también porque podrían ser pasibles de reclamos laborales de quienes, por omisión, no estuvieran inscriptos.	Registro restringido al voluntariado de Estado nucleado en el Programa Nacional de Voluntariado. Finalmente en el Art. 6 del texto aprobado referido a los controles, se establece: Las instituciones públicas deberán comunicar a la Comisión Nacional del Servicio Civil la nómina de voluntarios relacionados con ellas en forma directa o indirecta, así como las altas y bajas que se registren en dicha nómina y la descripción de las tareas asignadas a los mismos. Será obligación de la organización que realice convenios con el Estado registrar el compromiso con sus voluntarios en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
Incorporación de un seguro de accidentes a cargo del Estado que pusiera a las organizaciones de la sociedad civil a resguardo de posibles reclamos y erogaciones ante accidentes ocurridos en el desempeño del trabajo voluntario.	Los costos que implica un seguro de este tipo a ser asumidos por las ONGs, torna al voluntariado proveniente de la sociedad civil en inviable dado los altos costos requeridos para su accionar.	El Art. 7 de la Ley 17.885 referido a los derechos de los voluntarios en su incisos E y F plantea: E) Realizar su actividad en las debidas condiciones de seguridad e higiene en función de la naturaleza y características de la tarea. F) Estar cubierto por un seguro de accidente en el desarrollo de sus tareas, a cargo de la institución pública que lo recibe como voluntario. El seguro previsto por el PNV es el del BSE.
Necesidad de revisión acerca de si la Ley habilitaba el trabajo voluntario en la órbita del Estado de manera permanente.	Tanto el gobierno como la sociedad civil coincidieron en que el proyecto debía evitar la posibilidad de sustituir trabajadores formales por voluntarios.	Finalmente, en el texto aprobado, figuran 2 artículos que hacen referencia a esto. El Art. 3 establece: Los servicios de los voluntarios no podrán ser utilizados para sustituir empleos formales o evadir obligaciones con los trabajadores y su prestación es ajena al ámbito de la relación laboral y de la seguridad social. En tanto el Art. 4 señala:

Debate en torno a la consideración de la existencia del voluntariado individual opuesto a la noción de voluntariado realizado en el marco de instancias colectivas.

“Riesgos” relativos a la cooptación por parte del Estado de agente y prácticas de la sociedad civil.

Este debate quedo trunco dado que se amplió el escenario desde donde proviene el voluntariado aunque no lo que contempla la Ley sobre el ámbito de desarrollo del mismo, el cual queda restringido a actuación en instituciones pública.

“Cuando se inició el MIDES, se hablaba de la cooptación de la sociedad civil en referencia al pasaje de cuadros de la sociedad civil al gobierno, también por los mecanismos de diálogo que se implementaron que eran de muy poca autonomía y poder de decisión de la sociedad civil, muy instrumentalizados y muy poco efectivos. Y porque el Estado, en su necesidad de dar respuestas a problemáticas sociales estaba utilizando de forma cuasi abusiva de la capacidad operativa de la sociedad civil sin contemplar su fortalecimiento para esto” (actor académico en entrevista realizada para este trabajo).

Las actividades de voluntariado social realizadas en instituciones públicas no generarán derechos para el ingreso a la función pública.

En el Art. 1 la Ley de Voluntariado establece:

La presente ley tiene por objeto reconocer, definir, regular, promover y facilitar la participación solidaria de los particulares en actuaciones de voluntariado en instituciones públicas, directamente o a través de organizaciones privadas sin fines de lucro, nacionales o extranjeras.

La Ley aprobada no contempla nada relativo a este punto que permita poder trabajar en la prevención de este riesgo o desde la promoción de capacidades de la sociedad civil, aunque sí se incluye un artículo referido a la promoción del voluntariado. Art. 9:

El Estado promoverá la acción voluntaria mediante campañas de información, divulgación, formación y reconocimiento de las actividades de voluntariado.

Fuente: elaboración propia

Con estos puntos de debate en la agenda pública y con la necesidad de agilizar el tratamiento parlamentario del proyecto de Ley a efectos de su pronta aplicación en el PANES⁶⁴, desde el gobierno se opta por limitar el alcance de la Ley al trabajo voluntario desarrollado dentro del Estado (o en el marco de sus programas). Fue así que se sancionó la Ley que actualmente está en vigencia y que solo cubre esta esfera de actuación.

Una tensión más reciente está vinculada con los esfuerzos de los gobiernos por asumir su rol de rectoría en el diseño y la implementación de las políticas públicas al mismo tiempo que procuran abrir espacios de participación a la ciudadanía. En este caso, las acciones de voluntariado suelen estar asociadas a la búsqueda de mayores espacios de participación e incidencia que no siempre encuentran su respuesta en las autoridades de gobierno. La urgencia que marcan los tiempos de gobierno o sus estructuras verticales de decisión no siempre dejan lugar a las dinámicas participativas y horizontales asociadas al voluntariado. (Pereira et al, 2012, p.31)

Desde la sociedad civil, se señala la falencia generada a partir de la aprobación de la Ley en 2005 respecto a que el voluntariado en el ámbito privado quedó sin ser

⁶⁴ Ya venía registrándose el trabajo voluntario de organizaciones sociales (mayoritariamente agremiaciones y sindicatos), así como de personas a título individual en clave de aporte “militante”. Estas actividades voluntarias se encontraban fuertemente ligadas a la etapa de relevamiento de familias en situaciones de vulnerabilidad socio-económica (primera fase del PANES).

contemplado. También la discusión acerca del incentivo y la regulación del trabajo voluntario en la esfera no estatal quedó diferida, cuestión que aún hoy no está saldada⁶⁵. Desde el 2005 se han realizado varios intentos por presentar propuestas tendientes a solucionar esta problemática, sin embargo a la fecha el trabajo voluntario realizado en la órbita de la sociedad civil sigue sin tener un marco regulatorio, “con la correspondiente ausencia de medidas que protejan a voluntarios y organizaciones acerca de abusos, excesos, accidentes e imprevistos”. (Pereira et al, 2012, p.28)

Un hito fundamental en torno al voluntariado social, es la creación en el año 2009 a impulso de organizaciones de la sociedad civil, de la Mesa Nacional de Diálogo sobre Voluntariado y Compromiso Social. Este espacio de articulación “reúne a organizaciones de todos los sectores de la sociedad con el objetivo de difundir y promover las diversas manifestaciones del voluntariado en Uruguay” (Pereira et al, 2012, p.2). La Mesa está integrada por diversas organizaciones de la sociedad civil, pero también por organismos y empresas públicas, por universidades y por organismos internacionales. Uno de los intereses que mantiene desde su creación la Mesa, es poder armonizar el marco normativo vigente con las necesidades planteadas desde las prácticas de voluntariado social desarrolladas desde ámbitos no estatales.

Luego de conformada la Mesa en 2009, llegó a presentarse en la legislatura pasada un Proyecto de Ley elaborado por esta. Lo entramos con Comisión de Población de Diputados, pero no fue tomado en consideración como tal. Diputados hizo un nuevo proyecto que tampoco prosperó y que pasó a Senadores que también hizo modificaciones no menores. Y ahí se terminó la legislatura y quedó archivado. El proyecto presentado por la Mesa era un proyecto integral, pretendía incluir al voluntariado estatal, al voluntariado de sociedad civil y al voluntariado empresarial. Este último hacía mucho ruido y por eso en acuerdo con DERES y ACDE⁶⁶ -que formaban parte de la Mesa-, decidimos retirarlo pero tampoco prosperó lo otro. Y estuvimos así hasta que el Partido Independiente vino a plantear que quería retomar el tema y para nosotros es eso, no es un proyecto de la Mesa es de un partido político que lo presenta y lo defiende y que lo hizo

⁶⁵ Respecto a la necesidad imperiosa de legislar en torno al voluntariado social en la esfera de la sociedad civil señalaba uno de los actores entrevistados: “No podemos dejar de lado que estos debates se dan en un contexto como el de Uruguay donde la centralidad de la presencia estatal en la esfera de lo social es muy fuerte y donde las estructuras partidarias son en nuestra cultura cívica, los principales vehículos de las demandas provenientes de la ciudadanía” (Actor académico 1, comunicación personal, 2017).

⁶⁶ DERES es una organización empresarial sin fines de lucro que reúne a las principales empresas de Uruguay que buscan desarrollar RSE, en tanto ACDE es la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa.

muy en diálogo con nosotros, pero no es nuestro proyecto. Siempre quisimos ser cautelosos que no es un proyecto del PI con la Mesa, no es la Mesa que lo está presentando, la Mesa simplemente dio insumos, porque en la Mesa hay gente de todos los partidos (Actor académico 2, comunicación personal, 2017).

En cuanto a los señalamientos realizados respecto al interés del gobierno en el 2005 de obtener rápidamente un marco normativo para desarrollar el voluntariado social vinculado a las políticas públicas estatales (como fue el PANES), se conversó con uno de los actores políticos de esta fuerza política, manifestando como evaluación que:

...políticamente dentro de la izquierda creo que cuesta valorar como sujeto histórico al voluntariado. Se lo ve si como una cuestión más militante. Y la Ley que se encuentra hoy en el Parlamento⁶⁷, tiene como objetivo revalorizar este aporte que hace el voluntariado y eso también ayuda a clarificar los límites que es muy importante (Acto político 1, comunicación personal, 2016).

Actores vinculados a la academia y al accionar de la Mesa, son enfáticos al afirmar que en nuestro país -existía en el momento de realizar el trabajo de campo para este trabajo-, un nudo crucial en torno al trabajo voluntario. Este, pasaba por generar un marco normativo integral que contemplara al voluntariado social de modo de despejar situaciones que pueden confundirlo con trabajo encubierto o no formal. El caso Beraca ha estado en el tapete de este debate en Uruguay, vinculando a una organización de origen religioso con incidencia en la esfera empresarial y política a nivel nacional y regional. Beraca es el nombre por el que se conoce a la Asociación Civil Esalcu que actúa hace casi 20 años en Uruguay⁶⁸. La Comunidad Beraca es promovida por el pastor evangélico Jorge Márquez, líder de la congregación Misión Vida para las Naciones. Esta organización tiene presencia no solo en Uruguay -donde hay más de 50 hogares en casi todos los departamentos del país-, sino también en Argentina, Brasil, Chile y Haití. El Pastor Márquez y la Iglesia Dios es Amor así como la situación de los Hogares Beraca, durante los últimos años han sido objeto de una serie de denuncias públicas en torno a la

⁶⁷ Entrevista realizada en diciembre de 2016 en forma posterior a que la iniciativa de Mieres ya había sido presentada en comisión parlamentaria para su estudio.

⁶⁸ La fundación ES.AL.CU. (Espíritu, Alma y Cuerpo) es una organización internacional que se encuentra activa en Chile, Haití, Uruguay y Argentina. En los Hogares Beraca de esta fundación, “se albergan de manera gratuita chicos con problemas de adicciones, en situación de calle, como así también mujeres en el Hogar de Damas que han sufrido situaciones de violencia familiar y prostitución” (<http://www.mapeosociedadcivil.uy/organizaciones/esperanza-alma-y-cuerpo-hogares-beraca/>, consulta realizada 3/11/18).

utilización por parte de esta organización de “mano de obra” encubierta bajo la figura de voluntariado. Esta preocupación fue una constante en varias de las entrevistas realizadas para este trabajo, tanto a actores de ámbitos académicos, como político y social. En los casos donde el tema se mencionó, los actores consultados coinciden en señalar a esta organización como un ejemplo paradigmático de la imperiosa necesidad que existe de contar con una normativa que proteja al trabajo voluntario y en todos los casos plantean que es ésta es una esfera donde el Estado debería poder ejercer mecanismos de contralor.

Otro grupo de problemáticas esbozadas por los actores entrevistados se concentran en torno:

a) la falta de reconocimiento de la figura que haga visible el vínculo establecido en la relación entre organización y voluntariado.

Lo que más necesita la sociedad civil es que exista una ley que exista la figura del voluntariado que la reconozca, esto es básico porque qué pasa si vos firmás un contrato con un voluntario no es válido porque no se reconoce la figura. Hoy por ejemplo vos firmas un convenio de voluntariado entre la organización y el voluntario pero al no haber una ley que reconozca la figura no tiene validez alguna y en ese sentido han hasta habido juicios de personas que reclaman como trabajadores de la organización y se presentaron al MTSS y la justicia ha fallado que se pague por lo denunciado porque solo se reconoce la figura del trabajador (Actor Mesa 1, comunicación personal, 2016).

Con todo lo que le ha significado al movimiento sindical uruguayo algunas cosas, abrir una ventana a que puedan colarse cosas que pudieran ser un trabajo remunerado y que se saque como voluntariado. Y acá hay ONGs que han afrontado juicios y al no tener ley las 2 partes quedan indefensas: la organización y el voluntario, y ambas sin garantía (Actor académico 1, comunicación personal, 2017).

b) el desconocimiento de motivaciones que hacen perder de vista el origen de mucho del voluntariado social que se ha desarrollado.

...la prohibición de realizar proselitismo ni religioso, ni político, ni de ningún tipo. Se quiso hacer algo tan puro y tan objetivo que desconoce las motivaciones y la realidad del voluntariado. Si es un grupo religioso puede no ir a evangelizar, pero tampoco puede negar su origen y su quehacer cuando está realizando tareas de voluntariado. En ese sentido tampoco podrías salir a hablar de los derechos humanos, si no podes decir nada y tiene que ser tan objetivo (Actor Mesa 1, comunicación personal, 2016).

c) el escaso fomento y promoción del voluntariado.

Reconocer el voluntariado es un nudo. La ley que hizo la Mesa fue claramente de promoción. Esto versus la fiscalización y el control que se quería poner desde el Estado ante las actividades voluntarias. La idea era que por ejemplo la temática permeara las currículas educativas de la educación formal promoviendo una cultura de voluntariado dentro del sistema educativo, como sucede con el cooperativismo. El voluntariado por otro lado ha crecido y está de moda además. No creció solo en número sino también en visibilidad. Antes era mucho más encubierto, ahora todo el mundo te dice hago voluntariado⁶⁹ (Actor académico 1, comunicación personal, 2017).

d) la dificultad en torno a la generación de incentivos para el desarrollo de voluntariado.

En nuestro país hay una ausencia –ex profeso– de un marco normativo que impulse y estimule la promoción del voluntariado. También que genere incentivos para aquellas personas y organizaciones que desean desarrollar este tipo de trabajo y no económicos sino vinculados a la formación cívica, aprovechando el potencial del voluntariado como herramienta para la construcción de ciudadanía y para el desarrollo de iniciativas solidarias (Actor académico 2, comunicación personal, 2017).

Este tipo de debates que he intentado plantear como escenario de fondo, comenzaron a darse en nuestro país a partir del 2001 y se mantuvieron presentes aún con el impulso que logró tener el voluntariado vinculado al Estado a partir de 2005.

En el momento de realizar las entrevistas para este trabajo, las principales discusiones –al menos desde la sociedad civil–, se centraban en torno al proyecto del Ley presentado por el Partido Independiente que se encuentra a estudio del Parlamento desde noviembre de 2016, a la vez que lograron poner sobre la mesa algunas tensiones respecto a los significados y modos de concebir el voluntariado. Es necesario establecer algunos acuerdos base para poder avanzar en este sentido. Siguiendo a Pereira et al (2012), se puede señalar que las principales tensiones en el desarrollo del voluntariado en nuestro país se nuclean en torno a los siguientes ejes de debate: el rol del Estado en la regulación del trabajo voluntario; la finalidad y para que tareas es posible recurrir al trabajo voluntario; el voluntariado y la acción del Estado; el voluntariado y su relación con la construcción de ciudadanía; así como las tensiones entre “los intereses de las

⁶⁹ La persona entrevistada hace mención a una encuesta telefónica que hizo ICD hace años donde la gente le costaba identificar actividades que hacía como voluntariado por ejemplo en adultos mayores.

organizaciones por evitar un excesivo control y sujeción al Estado y las necesidades del propio Estado por alinear a la sociedad civil para cumplir sus metas”. (Pereira et al, 2012, p.29).

(Es necesario poder visualizar) al voluntariado o los voluntariados, porque existen una pluralidad a nivel de praxis que el concepto engloba, como expresiones de nuevos modos de entender la relación de la sociedad civil con el Estado. La sociedad uruguaya es altamente politizada y el rol de los partidos políticos es crucial en este sentido, pero también es estado-céntrica en cuanto a la matriz de protección social y esto no es menor. Cualquier iniciativa con relativo éxito, deberá estar en sintonía con estas características de procesar los debates político-sociales en el contexto uruguayo. Lo que sí es imperioso, es que todas las manifestaciones que encierra el voluntariado social, cuenten con un marco que potencie su desarrollo y genere reglas claras tanto para voluntarios, como para las organizaciones y también para la sociedad en su conjunto. Es necesario recuperar la visión del voluntariado como expresión genuina y autónoma de la sociedad civil y de la ciudadanía actuando tanto en forma individual como colectiva (Actor académico 1, comunicación personal, 2017).

Sin embargo, más allá de estos debates y tensiones subyacentes en torno al tema voluntariado social o trabajo voluntario, la necesidad de llegar a consensos que se plasmen a través de una normativa que resguarde a todos y cada uno de los actores intervinientes en esta relación: figura de los voluntarios, organizaciones sociales, Estado y sociedad en su conjunto (también como receptora de voluntariado), parece crucial. Señala al respecto un actor académico entrevistado:

Es necesario que el Estado tenga un rol más activo en la promoción ahora le está poniendo empeño al Plan Nacional, pero podría hacer una política robusta. Una política de Estado, de promoción a todo el voluntariado en todos los ámbitos, lo fomentamos, lo incentivamos (se menciona el 2001 AIV), marco legal con derechos y obligaciones, acuerdos entre partes, información para el voluntariado, seguro si se precisa, equipamiento y al no estar regulado es negarlo también. Se está perdiendo liderar el potencial de solidaridad que hay en la sociedad uruguaya desaprovechado [...] En términos históricos hoy lo que se está dando es un resquebrajamiento de la matriz estado-céntrica y en esto hay que ver que hay otros actores que también tienen potencial de solidaridad, el tema es como generamos los instrumentos para que ese potencial de solidaridad que puede haber entre vecinos de un barrio se pueda liderar sin socavar el rol del Estado, como complemento al rol del Estado, demandando al Estado en cualquiera de

los roles que le quieras poner, yo creo que hoy la sociedad uruguaya necesita eso y ahí hay que ver que el tema no está en la agenda pública y para mí a gritos hay que ponerlo [...] El potencial de solidaridad ves que se activa cuando hay una catástrofe en Dolores pero después queda todo quieto y vuelve a la normalidad y hay que despertarlo. Es impresionante ese potencial y hay que buscar como activarlo, experiencias de Techo y de Juntos hablan de ese potencial pero es la puntita del iceberg está desaprovechado en Uruguay, cuando logremos generar mecanismos que logren eso para mí la oportunidad grande que tenemos de acá a 20-30 años es vinculado a los gobiernos locales de cercanía. En otros lugares del mundo pasó lo mismo vinculado a alcaldías, municipios por ejemplo EEUU el país con mayor caudal de voluntariado es a nivel de proximidad local clubes locales, bibliotecas. En la medida en que los municipios empiecen a crecer, a afianzarse pueden lograrlo con esa red de recursos locales de pequeños actores que tienen fuerza para atraer voluntarios y ahí el tema del hábitat es como un ámbito natural para atraer a voluntariado porque nos preocupa el lugar que habitamos (Actor académico 1, comunicación personal, 2017).

La preocupación de muchas de las organizaciones de la sociedad civil –nucleadas la mayoría de ellas en la Mesa de Voluntariado–, se traduce a necesidad de encontrar mecanismos que permitan el control y monitoreo de las diversas prácticas de voluntariado, pero sin que esto opere como un freno a la cultura de promoción del mismo. Asimismo, además de una reglamentación que “proteja” y ponga *blanco sobre negro* en torno a las prácticas de trabajo voluntario que permita diferenciarlas claramente del trabajo encubierto, se señalan como medidas de promoción –propriadamente dichas–, algunas otras como los incentivos fiscales y económicos que puedan acompañar estas prácticas para las organizaciones que las lleven adelante. También se plantean como necesarios, los cambios en el sistema educativo y a nivel social que permitan que las lógicas y la “cultura del voluntariado” permeen estas esferas (Pereira et al, 2012).

Un nudo que va a haber que empezar a discutir que creo que le hace mucho mal al voluntariado son las prácticas abusivas, aquello que se le nombra como voluntariado pero no lo es, aquellas prácticas sociales que encubren situaciones de explotación laboral o de abuso o manipulación psicológica. Confundir voluntariado con “adiestramiento” político o religioso o adoctrinamiento de algún tipo, o usar el voluntariado para de alguna persona o alguna institución en particular en términos económicos, o la corrupción. Se han detectado casos de corrupción en organizaciones de voluntariado o se han “intervenido” y eso no hace bien instituciones muy conocidas y otras no tan conocidas [...] está todo

bajo una zona muy “gris” no legislada y con un Estado muy temeroso de intervenir, esas cosas le hacen mucho mal al voluntariado, las malas prácticas perjudican la imagen social del voluntariado y de las prácticas de voluntariado que en su mayoría es muy positivo. Pasa también que a veces se confunde, vos podés tener en esas organizaciones que por ejemplo han sido cuestionadas que el 99 % de la gente actúa de buena fe, el voluntario va convencido de que está haciendo algo bueno y desconoce el uso corrupto, “oscuro” o poco ético de fondos entonces las malas prácticas son un nudo [...] La falta de reconocimiento es otro nudo, la parte de falta de apoyo económico también. Y otra cosa que hemos conversado con algunas personas de la Mesa y de otros ámbitos es que no existen espacios de capacitación en voluntariado que sean accesibles, institucionalizadas, conocidas. No hay muchos espacios de capacitación en voluntariado (Actor académico 3, comunicación personal, 2016).

IV.3. El voluntariado vinculado al hábitat y la vivienda en Uruguay: un breve recorrido por su historia

Si bien como fue mencionado anteriormente, en las primeras décadas del siglo pasado el voluntariado tuvo manifestaciones tanto derivadas de ámbitos religiosos, barriales y sindicales fundamentalmente; en la segunda mitad del siglo XX, las prácticas de voluntariado fueron permeando otros ámbitos entre los que destaca el educativo.

Tal es el caso del Movimiento Castores vinculado al Colegio y Liceo Seminario de Montevideo⁷⁰. Esta organización -vinculada también a otras prácticas de “extensión” o servicios realizados por militantes cristianos-, es de particular relevancia para este trabajo dada la ligazón desde su surgimiento a problemáticas de vivienda y hábitat.

Paladino (1998), en su tesis sobre el Movimiento Castores, lo describe como un movimiento de Pastoral Social vinculándolo con la institucionalidad jesuítica de su contexto. Lo analiza a través de los 40 años de existencia (a 1997) en forma de memoria, a través de testimonios de ex-Castores. La autora, hace un análisis histórico

⁷⁰ Los Colegios Jesuitas comparten como objetivo la formación de individuos que en su vida adulta tengan en cuenta la opción por los sectores menos beneficiados de la sociedad, una identificación del Colegio Seminario es “ut serviam” en latín para servir. También comparten el objetivo de lograr una educación de calidad y una formación integral. El objetivo último de la educación jesuita es, más bien, el crecimiento global de la persona. Es un objetivo identificado que el graduado de un colegio jesuita sea una persona equilibrada, intelectualmente competente, abierto al crecimiento, religioso, amable y comprometido con la justicia en el servicio generoso al pueblo. Tal objetivo requiere una total y profunda formación de la persona humana, un proceso educativo de formación que intenta la excelencia, donde el esfuerzo de superación es el elemento clave para desarrollar las propias potencialidades que integran lo intelectual, lo académico y todo lo demás. Se trata, en definitiva, de lograr una excelencia humana (Morato, 2016).

contextualizándolo con la realidad nacional y en estrecha relación con los objetivos, valores y rasgos de identidad “castoriles” a lo largo de las diversas etapas, esbozando perspectivas a futuro. En este análisis, ubica los orígenes del Movimientos Castores como difusos. Si bien se vale de diversos testimonios y del rastreo en fuentes secundarias (como boletines y publicaciones interna⁷¹, plantea que se pueden encontrar algunos antecedentes como protoforma de esta organización con anterioridad a la fecha que se toma como origen (1957⁷²), aunque advierte que existe poca evidencia que pueda respaldarla. Paladino (1998) identifica en ese recorrido histórico de 40 años que el movimiento ha pasado por diversas etapas.

Es necesario para poder comprender esta forma de voluntariado hacer referencia a lo que se denomina como Pastoral Social⁷³, la cual se define como un modo de mantener reunida a la comunidad católica mediante la acción desarrollada hacia terceros. Los pilares del Movimientos Castores se basan en la espiritualidad ignaciana (San Ignacio de Loyola fundador de la Compañía de Jesús), e intentan “sensibilizar” a sus integrantes (jóvenes estudiantes) sobre una realidad vivida por los más necesitados de la sociedad desde el espíritu cristiano y católico que lo inspiran. Los pilares señalados son: celebración de la fe; “servicio” a los más necesitados y la vida en grupo (comunidad). Sobre estos, Paladino (1998) plantea que es recién en el entorno a los años 1972-73, que se encuentran las primeras referencias escritas sobre los mismos en los anales de la organización.

En la etapa constitutiva del Castores, la “acción” fue lo primordial. Como característica de este período, señala la composición de los grupos como exclusivamente masculina, esto debido a que el Colegio aún no era mixto y a que la actividad estaba dirigida hacia la construcción de viviendas (ámbito este signado como tarea propia de hombres). Este espacio de acción no abandonará la historia de los Castores, que luego irá incorporando otras: servicios en hogares de ancianos, trabajo con personas en situación de calle o de precariedad socio habitacional, según se pudo desprender de las entrevistas

⁷¹ Publicaciones internas realizadas en formato de copias mimeográficas del Movimiento Castores denominadas “A pico y pala”, la mayoría de ellas carecen de datos de contextualización, data y autoría, pueden ser consultadas en su Sede.

⁷² El Acta N° 1 que recoge la fundación del Movimiento data del 30/7/57.

⁷³ Concepto que acompañará también las propuestas que desarrollan posteriormente otros liceos católicos como Seminario, Santa Elena e Isasa que también fueran consultados para este trabajo.

realizadas para este trabajo. Del mismo modo, al convertirse en una institución educativa dirigida también a mujeres, el voluntariado comienza a conformarse en forma mixta.

El Pachacuti⁷⁴ (campamentos de varios días de servicio y convivencia), forma parte de la identidad del Movimiento desde hace décadas, si bien se han registrado algunas variaciones en su organización. A los servicios de los fines de semana se fueron agregando con diferentes énfasis y dando respuesta a diversos contextos: jornadas y espacios de reflexión, retiros espirituales, jornadas formativas por temas concretos tanto socio-políticos como lúdico-recreativos, reuniones grupales según cuentan las personas entrevistadas:

Castores surgió en el año '57, se llamaba Castores de EMAUS, respondían al llamado del Abbe-Pierre. Acá en Uruguay, había un jesuita el hermano Fredy que juntó a un grupo de alumnos del Seminario para ir a dar una mano en urgencias en las inundaciones de La Charqueada del año '57. El nombre de Castores se podría deber a que construyen y trabajan abajo y en el agua. Ahí Castores empieza con este jesuita y se va transformando de a grupitos que van haciendo una obra de servicios que también se une a la propuesta de pensarlo, reflexionarlo, que me pasa?...De rezar, de trabajarlo. Después de ahí la transformación es constante, ya en mediados de la década del '60 en la casa Ramón Cabrera donde vivían los maestrillos y jesuitas que venían a estudiar y ahí los alumnos del Seminario se juntaban, era una época de mucha fuerza, de movimientos sociales. Formas interesantes, la Teología de la Liberación, las raíces del movimiento MEVIR, Gallinal⁷⁵ que tenía vinculación con el Colegio (Actor colectivo 1, comunicación personal, 2016).

Es importante señalar el período dictatorial (1973-1985) vivido en nuestro país, porque durante el mismo el Movimiento Castores permitió en su seno cobijar algún tipo de actividades de participación social que en otros espacios se veían vedadas. Con la fe católica como trasfondo y en este contexto, las mismas se entendían “permitidas”. Así lo manifiesta una de las personas del Movimiento entrevistadas:

San Juan Bautista, el Seminario y otros colegios vinculados por la Pastoral...hay documentos, fotografías de esa época aunque capaz no mucho escrito. Ahí hay un

⁷⁴ La mención a los Pachacuti fue realizada también por personas vinculadas al Plan Juntos y a Techo entrevistadas para este trabajo.

⁷⁵ Referencia al líder político del Partido Nacional Alejandro Gallinal fundador de MEVIR.

momento que marco mucho a lo que fue el Movimiento Castores y al contexto de la Pastoral Social. Juan Lezama, un jesuita que estuvo preso en la dictadura, que fue todo un icono y genero un misticismo también en torno a las tareas de servicio y hoy sigue siendo un pilar tuvo mucha relación con esto. En aquella época estaba también el hogar La Huella muy vinculado a los Castores fue un espacio icónico para el servicio. Castores se sigue transformando en la salida de la dictadura y ya en los '90 es más parecido a lo que es hoy y lo que ves vinculado al Seminario (Actor colectivo 1, comunicación personal, 2016).

Si bien Castores adquiere en lo que refiere a la vinculación del voluntariado y las prácticas de producción social del hábitat un lugar trascendente y de referencia en nuestro país, es necesario mencionar que existieron otras experiencias ligadas también a Pastoral Social como la Organización San Vicente Obra Padre Cacho (existente actualmente).

En tanto, aunque no podrían ser catalogadas como Pastoral Social, experiencias como el MO.VI.DE⁷⁶ o el grupo “Juntos Podemos”⁷⁷, tuvieron vinculación directa con algunas personas y comunidades provenientes de este entorno. Hoy han dejado de funcionar o se han “reconvertido”⁷⁸.

En referencia a la Organización San Vicente, puede rastrearse que su historia refiere directamente a la llegada a vivir a la zona de Aparicio Saravia y Timbués, del cura párroco perteneciente a la comunidad salesiana Rúben Isidro Alonso, conocido como “Padre Cacho”. En el año 1978, el Padre Cacho decide mudarse a esta zona de Montevideo (a la que se llamaría luego Comunidad Plácido Ellauri⁷⁹), que en ese momento ya se

⁷⁶ Movimiento Pro Vida Decorosa fue una iniciativa desarrollada en torno a la articulación de demandas de algunos asentamientos precarios de Montevideo vinculados a través de las acciones de algunas organizaciones de la sociedad civil (Organización San Vicente y CIDC). En documentación de la OSC (Historieta) se menciona que el origen del MOVIDE se remonta a noviembre de 1982 cuando se reunieron por primera vez representantes de 8 barrios: 19 de abril, San Vicente de Manga, Corralón Municipal, La Calera, Hogar Martínez Reina, San Vicente, Emancipación y Aldao y Oficial 2 y Camino Maldonado. A partir de esta articulación el MOVIDE presenta como organización social de segundo grado una propuesta a la CONAPRO en 1985.

⁷⁷ Conformado a partir de la congregación religiosa en torno a la Parroquia Stella Maris de Montevideo y que tuvo una participación muy activa vinculada en los orígenes de las comunidades que conformaron la Organización San Vicente.

⁷⁸ Cuando realicé la entrevista para este trabajo con la Hermana Macarena que apoyó el proceso de COVISOCIAL desde sus orígenes, hizo referencia a personas voluntarias vinculadas a diversas comunidades religiosas (católicas) que apoyaron en la organización y gestiones entre ellas algunas de la comunidad de feligreses de Stella Maris.

⁷⁹ Esta modalidad organizativa en “comunidades” trascendió a la de Plácido Ellauri, pasando a ser emulada como formato en otras partes de la zona, conformando: La Palmera, Santa María, Juan Acosta, 2 de febrero, Mausá, San Isidro y San Vicente entre otras.

caracterizaba por poseer un conjunto de “cantegriles”⁸⁰, y donde su población dedicada al “requecheo” de residuos y habitaba en ranchos de chapa y otros materiales desechables⁸¹. La “opción por los pobres” -llevada a la práctica por este sacerdote que se mudó a una vivienda de iguales características que la de la población residente-, es contada por él mismo en un video que recoge su historia⁸²:

...yo no sabía cómo dar el paso, y estudiaba la manera de llegar al barrio, como si fuera un país extranjero...que nos resulta hasta difícil hablar el mismo idioma [...] una señora del barrio me fue a buscar un día a la Parroquia⁸³ porque habían matado a un chico del barrio y ahí fui (Padre Cacho en documental audiovisual Cruzador de fronteras, 2009).

Esto marcó una forma de relacionamiento y una impronta barrial que aún es posible identificar en relatos de la población de más edad de la zona:

...al principio no lo veíamos como un cura, inclusive que estábamos en plena dictadura y muchos de nosotros tampoco éramos creyentes y eso podía ser algo a favor (testimonio de vecino 1 de la zona en Cruzador de fronteras, 2009).

...era un vecino más, pero que mostraba compromiso y que se fue ganando nuestra confianza (testimonio de vecino 2 de la zona en Cruzador de fronteras, 2009).

...gran parte de lo que hemos logrado se lo debemos a él y no solo en lo que tiene que ver con condiciones materiales, con la vivienda, la luz, el agua...o el saneamiento. Me refiero también a lo que pudimos hacer por nuestros gurises y por nosotros mismos, aprendimos a progresar y a mirar de frente...y también a obligar que nos miren como personas y no

⁸⁰ El término cantegril es que el aparece en los documentos de la época a los que pude tener acceso y es el que algunas de las personas entrevistadas para este trabajo (sobre todo vecinas y vecinos) continúan utilizando como parte de la identidad y sin connotaciones peyorativas que lo acompañen. En cuanto al “requecheo” de residuos o términos como “ciruja” si bien son reconocidos y en momentos coloquialmente se utilizan, la incorporación de la categorización de esta tarea como clasificación de residuos, se encuentra presente y se explicita, no solo por técnicos o políticos entrevistados sino también por la población que se dedica a esta actividad.

⁸¹ En una “carta abierta” escrita en 1978 por el Padre Cacho, éste explica los motivos que lo llevaron a tomar la decisión de mudarse y vivir en condiciones similares al resto de la población del lugar. Disponible en <http://www.osvpadrecacho.org.uy/acerca-de-nosotros>, consulta realizada 12/3/17.

⁸² “Cruzador de fronteras” (2009), video disponible en <https://vimeo.com/5024958>, consulta realizada 12/3/17.

⁸³ Ante su pedido a la Diócesis de Montevideo el Arzobispo Carlos Partelli, lo designa como cura párroco de la Parroquia de los Sagrados Corazones, conocida como Parroquia Pozzolo.

como bichos y esto se lo debemos a Cacho y la gente que no bajó los brazos (testimonio de vecina 3 de la zona en Cruzador de fronteras, 2009).

El Padre Cacho tuvo que ver también, con el hecho de que estas las familias que se venían asentando la zona de Aparicio Saravia y Timbúes lograran detener el desalojo masivo que les llegó en mayo de 1979 en plena dictadura militar. Este acontecimiento suscitado porque el dueño de la tierra quería vender, hizo que muchas familias fueron organizándose y cuenta el Padre Cacho⁸⁴:

Para la compra del terreno había que moverse rápido, por lo que el barrio no pudo participar. En esto actuamos con las Damas Vicentinas y algunos de la Parroquia Stella Maris los del 'Juntos Podemos' y yo. Con ellos vimos la posibilidad de comprar el terreno para el barrio y empezamos las averiguaciones (Padre Cacho en Cruzador de fronteras, 2009).

Otro proyecto que podría entenderse como de PSH y que recurre e integra en su accionar al voluntariado, es el Movimiento pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre Dr. Alberto Gallinal más conocido como MEVIR. Esta organización surge como una iniciativa privada del ámbito de la sociedad civil y que se consolida como una figura pública de derecho privado, es decir se mueve en el derecho privado y maneja fondos públicos.

MEVIR fue organizado y liderado por el político y empresario rural Alberto Gallinal razón por la cual hoy lleva su nombre. Su creación data de mayo de 1967 y se formaliza en diciembre de ese mismo año a través de la Ley 13.640, con el nombramiento de una Comisión honoraria, por Ley de Presupuesto, generando esta figura paraestatal que subsiste hasta hoy con el objetivo de erradicar los rancharíos rurales cuya población residente eran trabajadores de las estancias. El planteo consistía en construir viviendas decorosas e higiénicas, que sustituyeran las condiciones insalubres de la existencia de la población rural asalariada. Posteriormente con la Ley N° 16.690 de diciembre de 1994, MEVIR incorporará a sus planes la promoción de la construcción, refacción y ampliación de la vivienda rural dispersa.

MEVIR también ha estado vinculado desde su creación al voluntariado como se recoge de la entrevista realizada al Movimiento Castores:

⁸⁴ Extraído de “Mis vecinos de San Vicente. Una comunidad con memoria”, historieta elaborada por la Organización San Vicente Obra “Padre Cacho”, sin datar.

...con MEVIR, Castores se contacta históricamente, hoy lo sigue haciendo en los Pachacuti. Aunque con MEVIR en particular no solo por la ubicación en el interior del país, sino también porque no trabajan los sábados no podemos desarrollar un servicio más permanente. Pero el contacto con MEVIR se extendió, al punto que a veces piden el apoyo para algunas familias, en particular con las que tienen vinculación y por algunas situaciones necesitan apoyo. Ahí no se usa el nombre de Castores pero si todo el conocimiento y la experiencia, el back up y fuimos los sábados con gente que sigue vinculada por las redes y se convocó (Actor colectivo 1, comunicación personal, 2016).

No obstante las experiencias referidas, es necesario hacer mención al hecho que desde los organismos de gobierno estatales (tanto a nivel nacional como departamental), se ha registrado la fuerte presencia de políticas propietaristas de corte individual. Estas actúan en desmedro de otras como el cooperativismo de vivienda de usuarios y otras formas colectivas de producción, gestión y tenencia del hábitat popular que impactan claramente sobre los modos de habitar que se desarrollan en el período a estudiar.

Este somero panorama permite introducir a como se recoge la tradición del voluntariado vinculado a la PSH dirigida a la población en situación de pobreza e indigencia hasta nuestros días. Retomaré el tema refiriéndome al voluntariado en Techo y Plan Juntos en el capítulo V donde aborde ambos programas. Sin embargo, parece necesaria la referencia a uno de los intercambios mantenidos con Castores donde se señala que ni Techo ni el Plan Juntos se estarían brindando espacios donde se pudiera estar desarrollando adecuadamente el tipo de voluntariado que esta organización se propone llevar adelante.

Nosotros participamos más en la parte de recreación en el comunal, el fin de semana del merendero por ejemplo Simón del Pino es uno de los asentamientos donde mejor le ha ido al Techo como intervención. Pero ninguno de estos dos programas, estarían ofreciendo condiciones para desarrollar voluntariado con las características que requiere Castores. Por ejemplo las construcciones de madera no implican la participación de todo un año y no todos tienen comunales y Techo tiene sus voluntarios para sostener ese trabajo. Como salesianos nos sentimos mucho más cómodos de poder establecer lazos más constantes de participación y seguros que importan mucho para este tipo de experiencias y Plan Juntos acá en Montevideo tampoco lo ofreció. Nosotros también a veces trabajamos con familias que se hace el pedido [...] A nosotros nos encantaría que este trabajo voluntario pudiera desarrollarse en casas de familia y poder tener también ese contacto más cercano pero en cada lugar implicaría que tendría que haber gente que

podiera marcar la tarea y eso solo lo conseguimos con las cooperativas, y también el tema de disponer de materiales. Tiene que ser un lugar donde se pueda asegurar que pueden ir todo un año y tienen que tener materiales para poder no cortar la obra por ej., se explica por ejemplo cuando vienen familias que llegan a Castores que avanzan en las obras por ejemplo en fin de semana pero a veces tienen que interrumpirlas porque no tienen materiales y se quedan sin plata (Actor voluntario Castores 1, comunicación personal, 2016).

Habiendo realizado en este capítulo (IV) un intento de síntesis de las principales expresiones que tomó el voluntariado en nuestro país en las últimas décadas, así como los cambios que se registran en torno a su conceptualización y tratamiento como fenómeno de participación social, en el próximo capítulo (V) el énfasis será puesto en el abordaje del voluntariado presente en experiencias de Producción Social del Hábitat. Para ello me introduciré en los dos casos de estudio propuestos: Un Techo Para Mi País (posteriormente Techo) y Plan Nacional de Integración Socio-habitacional Juntos (Plan Juntos).

Capítulo V. El lugar del voluntariado en experiencias de PSH.

Caracterización y breve análisis de los casos de estudio propuestos: Un Techo Para Mi País (posteriormente Techo) y el Plan Nacional de Integración Socio-habitacional Juntos (Plan Juntos)

De las principales experiencias que tienen cabida para el trabajo voluntario vinculado a la PSH en nuestro país se encuentran UTPMP y el Plan Juntos. En este capítulo me centraré en hacer un recorrido por la historia y surgimiento de los dos casos que propongo como escenario de estudio de prácticas de voluntariado.

Por un lado el surgimiento de UTPMP en Chile y su desarrollo y expansión a otros países de Latinoamérica en contextos neoliberales, resulta de interés para poder analizar como incluye al voluntariado como pieza fundamental de su imagen pública.

En tanto, en el caso del Plan Juntos resulta relevante conocer sobre sus fundamentos, su lógica institucional de gestión y el lugar del voluntariado en una propuesta que surge directamente del “gobierno” aunque como figura híbrida entre el Estado y la sociedad civil.

V.1. De Un Techo Para Mi País Chile a Techo Uruguay

Para poder analizar lo que hoy conocemos como Techo, tanto a nivel local como internacional, es necesario recurrir al contexto y antecedentes de su surgimiento en Chile. A efectos de poder realizar este recorrido histórico desde su nacimiento como organización de la sociedad civil, tuve que también introducirme meticulosamente en el contexto chileno previo. Esto me permitió comprender mucho más acabadamente la concepción de la propuesta de Techo, más allá de los discursos a los que hay acceso público y que poco vinculan a las figuras de mayor visibilidad institucional con el pasado dictatorial y de mayor impulso neoliberal vivido en Chile.

He abordado el neoliberalismo en el Capítulo III con mayor profundidad, pero en este contexto siguiendo a Narbondo (2014) planteo entender por Estado neoliberal aquel que propone una específica matriz y lógica de intervención en la construcción de competitividad sistémica donde el Estado tiene:

... (una) lógica de acción dominante [...] (y) por objetivo central y ordenador contribuir a construir y garantizar un orden político, económico, social y jurídico que permita garantizar y fomentar –tanto en el sector privado como en el sector público– la mayor ampliación posible de los bienes y servicios mercantilizados, incluyendo la plena mercantilización de la fuerza de trabajo para aumentar las posibilidades del capital privado, de alcanzar las mayores ganancias posibles en la libre competencia mercantil [...] Para esto, el Estado neoliberal no se limita a las funciones clásicas del juez y gendarme del Estado liberal. También cumple funciones para fomentar condiciones de competitividad sistémica nacional que permita atraer y fijar inversores, que de otra manera terminarían optando por localizarse en otros Estados. Lo específico del Estado neoliberal en esta función, es que interviene con el objetivo de maximizar en el territorio nacional, las posibilidades para que el capital privado realice ganancias a través de la libre competencia mercantil. (Narbond, 2014, pp.307-308)

Si bien las lógicas del Estado neoliberal difieren de las del Estado liberal y también del Estado de bienestar, no deja de perseguir el bienestar de la población aunque de forma liberal-residual (Narbond, 2012), apelando a la focalización tanto de derechos como de políticas sociales de los sectores “no solventes” de la sociedad.

Lo específico del Estado neoliberal en este terreno, es que contrariamente al Estado de bienestar universalista, no tiene como objetivo ampliar lo más posible la desmercantilización de bienes y servicios. La focalización en los sectores estrictamente insolventes permite la máxima reducción posible del gasto público social, al tiempo que abre el resto de las prestaciones de bienes y servicios a las posibilidades de ganancia del capital privado en la competencia de mercado, o cuasi mercados de esos bienes y servicios. Con la misma lógica el Estado neoliberal interviene en la producción de infraestructuras y bienes que no son rentables en sí mismos o que tienen componentes no rentables, pero son necesarios para maximizar las posibilidades de ganancias del capital privado, y por ende mejoran la capacidad del país para competir por atraer inversores en actividades que dependen de dichas infraestructuras. (Narbond, 2014, p.308)

Comprender a cabalidad lo que significa el neoliberalismo en relación a las políticas sociales (y en concreto a las de hábitat y vivienda), se torna clave en el contexto de surgimiento de Techo en Chile, pero también los resabios de este modelo de Estado no son ajenos a lo que significa su “amplificación” al resto de AL. También como se verá, el surgimiento del Plan Juntos no es ajeno a esta realidad donde confluyen modelos de

Estado donde se superponen matrices de bienestar, liberal y neoliberal entrando en conflicto y mostrando contradicciones.

V.1.1. Antecedentes del surgimiento de Un Techo Para Mi País (UTPMP) como organización social

El Chile en el que surge Techo, es el mismo país que fue escogido como laboratorio por la Universidad de Chicago para introducir en AL, las principales recetas de la economía liberal vía neoliberalismo económico. Los llamados “Chicago Boys” forman un capítulo ineludible de esta historia y tuvieron posteriormente vinculación institucional con Techo como trataré de exponer.

En 1956, la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC-Chile) y la Universidad de Chicago, firman un convenio que llevó a que alumnos egresados o avanzados en la carrera de economía de la PUC-Chile cursaran estudios de postgrado en Chicago⁸⁵. En este último centro de estudios, en ese momento destacaba la presencia como docente del economista liberal (posteriormente premio nobel en esa materia) Milton Friedman. Esta formación de posgrado fue el resultado del "Proyecto Chile", organizado en 1950 por el Departamento de Estado de EE.UU. y financiado por la Fundación Ford, que tenía por objetivo influir en el pensamiento económico chileno. Del “Proyecto Chile” participaron aproximadamente 25 economistas chilenos y fue completado a principios del año 1970. Desde esa fecha, este grupo de jóvenes formados en la Universidad de Chicago pasan a ser popularmente conocidos como los Chicago Boys.

El abogado, politólogo y diplomático Juan Gabriel Valdés⁸⁶ describió el Proyecto Chile como:

...un ejemplo notable de un traslado organizado de la ideología de los Estados Unidos a un país dentro de su esfera de influencia directa [...] La educación de estos chilenos

⁸⁵ El Convenio habilitaba que pudieran participar del Proyecto alumnos de otras universidades ya que no existían suficientes alumnos de la PUC que cumplieran con los requisitos exigidos. La Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), las fundaciones Rockefeller y Ford fueron quienes financiaron el Proyecto.

⁸⁶ Valdés es una figura reconocida en la arena política chilena dado que fue una de las “caras visibles” de la campaña televisiva de la opción por el No del plebiscito de 1988 y también por haber sido ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de Frei entre 1996 y 1999 (cuando se produjo la detención de Pinochet en Londres).

deriva de un proyecto específico diseñado en la década de 1950 para influir en el desarrollo del pensamiento económico chileno (Valdés, 2013).

Valdés (1989), señala que los alumnos que fueron seleccionados para cursar estudios en Chicago compartían como principales características: eran conservadores o apolíticos y sin una fuerte tradición católica (aunque tampoco laicos u opositores al catolicismo); la mayoría provenían de familias de clase media y muchos eran primer generación de hijos de inmigrantes. Según este autor⁸⁷, las mencionadas características de los futuros Chicago Boys, los diferencian del perfil de los jóvenes intelectuales de las familias de la aristocracia chilena tradicional más vinculados a carreras como la agronomía o el derecho. Otra característica es que no tenían vinculación con la política. Esto también derriba algunos de los prejuicios que podrían estar asociados a esta “selección”, ya que no se trató de jóvenes que tuvieran marcadamente una trayectoria ni ideológica, ni de participación política vinculada al conservadurismo.

Estos rasgos comunes entre los alumnos seleccionados no es coincidencia, sino que obedece a un criterio de selección que exigía a sus postulantes el rechazo a la política, pues como se señala en el mismo contrato, el objetivo que se pretendía alcanzar a través de los becados era la formación de economistas con una orientación científica y objetiva, desprovista de ideologías que pudieran ser un obstáculo en el desarrollo de su profesión. (Valdés, 1989, p.23)

Se trató también como cuentan muchos de quienes participaron de este proyecto en sus memorias⁸⁸, de tender al trabajo en torno a afectos e intereses comunes entre los alumnos, lo que será clave en la proyección futura del grupo como un bloque y no como personajes individuales.

Dentro del marco del mismo Convenio de cooperación y del Proyecto Chile, en paralelo a la selección de los primeros alumnos becados, en Chile se comenzó a formar el Centro de Investigaciones Económicas en el seno de la PUC-CHILE. Los profesores norteamericanos comenzaron a brindar sus clases a través de esta institución y participaron en foros, debates y publicaciones respecto de temas económicos.

⁸⁷ El documental “Los Chicago Boys y la mano visible del mercado” disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=r3uNp7YmYqs>, plantea también muchos de estos temas.

⁸⁸ Hay muchos trabajos académicos y de prensa al respecto, incluso en formato de cine y documental gráfico a los que se puede acceder fácilmente, algunos de ellos que me resultaron relevantes aparecen mencionados en Fuentes consultadas.

Los así bautizados Chicago Boys, algunos ya de vuelta en Chile y con actuación académica en la PUC-Chile y/o dirigiendo grandes empresas y con un espíritu corporativo fortalecido, comenzaron a elaborar un programa de privatización y reducción de gasto fiscal para resolver la alta inflación y dificultades económicas. Intentaron que estas ideas fueran recogidas por Jorge Alessandri, empresario apolítico pero vinculado a la centro-derecha, y presidente de una de las empresas más grandes del país, la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones de Chile, que se presentaba como uno de los candidatos a las elecciones presidenciales de 1958.

La llegada al gobierno de Alessandri en 1958, tranquilizó a los sectores más conservadores del país, que veían con temor un eventual triunfo de las otras opciones con posibilidades: la democracia cristiana con Eduardo Frei o el socialismo con Salvador Allende. Esta calma también se trasladó a la PUC-Chile donde desde el grupo de los Chicago Boys, vieron una oportunidad para influir mediante sus recomendaciones en las políticas gubernamentales en materia económica, esperando que sus postulados aprendidos durante la década anterior pudieran ser acogidos por el nuevo gobierno.

Más allá de que en los primeros años del gobierno de Alessandri las medidas económicas adoptadas estuvieron cercanas al liberalismo (buscando básicamente atraer la inversión extranjera y aumentar las exportaciones), surgieron las críticas por parte del Centro de Investigaciones Económicas respecto a los nombramientos en los ministerios económicos ya que estos correspondían a empresarios e industriales tradicionales, con escasa formación en la ciencia económica y completamente desligados del enfoque liberal de la economía (Campos, 2013, p.45). A pesar de tener hegemonía en la PUC-Chile, los Chicago Boys no habían logrado influenciar en las políticas económicas del gobierno. La presión de los grupos de interés, obligaron a que Alessandri diera un paso atrás a las políticas liberales planteadas, por lo que se entiende que la real influencia política del equipo de economistas norteamericanos, mientras duró el Proyecto Chile, fue prácticamente nulo. (Campos, 2013, p.47)

En la década del '60, los Chicago Boys pasaron a formar parte mayoritaria del Centro de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la PUC- Chile. Cuando en 1965 el Proyecto Chile culminó -tal como estaba previsto-, los Chicago Boys tenían el poder absoluto en el Centro de Investigaciones Económicas y en la Facultad de Economía de la PUC-Chile. El fin del Proyecto Chile por tanto, solo implicaba el término del financiamiento y no de la relación estrecha con los mentores del mismo (de hecho

tanto Friedman como Harberger seguirían en constante relación y presentes en los debates de política económica del Chile).

En base a las experiencias acumuladas a través de los planteos realizados desde el Centro de Investigaciones Económicas, pero que sin embargo no tuvieron buena receptividad cuando se presentaron al gobierno de Alessandri:

...terminaron de convencer al grupo de Chicago que el proceso de reformas neoliberales que impulsaban no tendría acogida en el empresariado, ni en la derecha tradicional, por lo cual la única forma de iniciar un cambio de verdad era por medio de un régimen político distinto al actual, donde la presión de los grupos de interés, la democracia y el populismo no hacían posible una revolución como la que proponían. La suma de estas experiencias definió el devenir del grupo de Chicago y los convenció de acercarse a los gremialistas, quienes en forma conjunta, y respaldados siempre por el grupo Edwards, se convertirían en un férreo opositor al gobierno de la Unidad Popular, y años más tarde, con la colaboración de los militares, harían posible la revolución capitalista. (Campos, 2013, p.57)

Los Chicago Boys tuvieron una influencia decisiva en el régimen militar de Augusto Pinochet en Chile. Fueron quienes idearon el paquete de reformas económicas y sociales que llevaron a la creación de una política económica referenciada en la economía de mercado de orientación neoclásica y monetarista así como a la descentralización del control de la economía⁸⁹. Friedman acuñó el término el "The miracle of Chile" (el milagro de Chile), para referirse a la obra de sus discípulos en ese país que lograron a su entender el resurgimiento de la economía nacional chilena. Friedman visitó Chile en 1975⁹⁰ durante la dictadura de Pinochet como invitado especial por la Escuela de Negocios de Valparaíso. En ella dio una serie de conferencias sobre economía (ver

⁸⁹ Más allá de toda la actuación reseñada desde 1956, la obra cúlpe de los "Chicago Boys" es posterior a este período y se la conoce como "El ladrillo" ligada íntimamente al régimen dictatorial de Pinochet. Se trata de un esbozo de su programa en materia con anterioridad al golpe de Estado del 11 de setiembre de ese año de Augusto Pinochet y según cuentan en sus memorias los "Chicago Boys" puesto al servicio del régimen el mismo día del golpe. Haré referencia particular al Ladrillo en un apartado en este mismo capítulo.

⁹⁰ Friedman dijo en una de estas conferencias: "la economía social de mercado es la única medicina" para hacer alusión a la situación compleja en la que se encontraba el país. En todas sus presentaciones públicas posteriores a esta visita a Chile donde quedó asociado a la defensa al régimen dictatorial de Pinochet (situación que le fue de alguna manera recriminada hasta en la entrega del Premio Nobel de Economía en Estocolmo en el año 2000 por ejemplo), Friedman planteó que "el énfasis de aquella charla fue que los mercados libres minarían la centralización política y el control político", sosteniendo que la liberalización económica conduciría tarde o temprano a la democratización política.

Campos, 2013; Valdés, 1989; Arancibia y Balart, 2007 y Correa, 2005) e influyó en los asistentes económicos del gobierno⁹¹, en lo que se conoce como el pasaje “*de los militares a los tecnócratas*”.

En 1972 y por primera vez en la historia de la implementación neoliberal, los economistas formados en la Escuela de Chicago, habían alcanzado cierto grado de respeto y admiración por parte de políticos y empresarios y se habían convertido en el principal grupo asesor en materia económica de la oposición al gobierno de la Unidad Popular de Salvador Allende.

Con la idea rondando desde hacía un par de años de elaborar un programa amplio y completo de gobierno en materia económica, que fuera capaz de hacer frente a la galopante inflación y los problemas económicos de fondo que generaban las políticas socialistas propuestas en 1972, los Chicago Boys se embarcan en la tarea que se daría a conocer como El ladrillo⁹². Cuando este grupo comienza a reunirse con este fin, desde sectores opositores a Allende, les propusieron que se incorporaran al equipo de economistas afines a la Democracia Cristiana, con el objetivo de que el programa que se elaborara tuviera el consenso necesario para un eventual gobierno inclusivo donde la derecha y la Democracia Cristiana deberían ser un bloque en común para enfrentar al socialismo.

Algunas fuentes consultadas (Campos, 2013; Fontaine, 1988 y Vergara, 1984), plantean que el programa debía estar listo en marzo de 1973, época en que se esperaba una derrota del gobierno de la Unidad Popular (Salvador Allende) en las elecciones parlamentarias. Para esto la derecha y la Democracia Cristiana esperaban obtener una mayoría que les permitiera acusar constitucionalmente al presidente Allende y lo forzara a una salida constitucional y así lograr el llamado a nuevas elecciones donde la oposición llevaría un candidato único. Pero más allá de lo pensado por estos sectores opositores, el gobierno de la Unidad Popular obtuvo más del 45 % de los votos:

...lo que fue sin duda un triunfo para Salvador Allende y un impulso para la implementación de las reformas socialistas anheladas por los sectores de izquierda. En

⁹¹ Friedman gozó de un éxito tremendo con estas innovadoras observaciones y fue invitado por ex-alumnos chilenos de la Escuela de Chicago a dictar algunas conferencias sobre la situación económica chilena.

⁹² Refiriéndose al Plan que tomaría cuerpo meses después con la presentación de la propuesta contenida en “El Ladrillo” plantea Campos (2013): En el mes de agosto de 1972 se formalizó el estudio del plan. Son diez economistas los que trabajan en él, relacionados por un elemento común, haber realizado sus estudios de postgrado en la Universidad de Chicago. El vínculo se mantendrá en el futuro, pues la mayoría de ellos ocupará altos cargos durante la dictadura militar. (Campos, 2013, p.72)

tanto para la oposición y en especial para los economistas, implicó una gran derrota que los obligaba a replantear su actuación hasta 1976, época en que estaba fijado el período constitucional del gobierno de Salvador Allende o bien apoyar un golpe militar. (Campos, 2013, p.68)

Presentado de esta manera parece que no quedaran dudas que la única alternativa para sacar a Chile a flote y “rescatarlo” de las medidas socialistas, era la llegada al gobierno de la única fuerza capaz de hacerle frente en el plano político: las Fuerzas Armadas. Relata Castro considerado el “*arquitecto*” de la propuesta de reforma neoliberal contenida en El Ladrillo:

En los meses finales de la Unidad Popular vivíamos en reuniones, no podría decir de trabajo, sino más bien informativas. La sensación que retengo de mediados de 1973 es algo así como la disolución de la normalidad [...] la oposición de la Unidad Popular estaba desarmada, y no solo materialmente, tampoco en el plano de las ideas había un pensamiento claro de lo que haríamos una vez que la situación reventara. (Castro en Arancibia y Balart, 2007, p.159)

Sin embargo la mañana del 12 de setiembre de 1973 -es decir el día después de efectuado el golpe de estado contra el gobierno del presidente Allende en el Palacio de la Moneda-, y contando con el apoyo de la logística de El Mercurio⁹³, cada uno de los Oficiales Generales de las Fuerzas Armadas contó con una copia del Plan (El Ladrillo) en su escritorio. (Campos, 2013, p.74)

El Ladrillo es presentado a la nueva clase política en el poder (las Fuerzas Armadas) como la mejor forma de llevar adelante el desarrollismo. Muchos de sus redactores pasaron a ocupar cargos de confianza en el gobierno de facto⁹⁴:

El primer efecto del Programa de Desarrollo Económico fue la migración de casi todos sus autores, desde los claustros universitarios al árido y difícil, pero espiritualmente gratificante, campo del servicio público. (El Ladrillo, 1992, p.11)

⁹³ Órgano de prensa escrita chileno donde se daba amplia difusión del pensamiento político económico liberal. Este periódico, desde 1955, mantuvo una línea argumentativa a favor de la economía liberal, convirtiéndose así en el principal expositor de estas ideas, lo que se vio contribuido, con la posterior incorporación de los denominados Chicago Boys, economistas chilenos egresados de programas de postgrados de la Universidad de Chicago. (Campos, 2013, p.21)

⁹⁴ El economista Sergio de Castro, que fuera uno de los Chicago Boys y redactor de El Ladrillo, fue también Ministro de Economía (a partir de 1975) y Hacienda (a partir de 1977) del régimen dictatorial de Pinochet.

Las reformas económicas son un factor clave para comprender y analizar las dictaduras militares en América Latina y el caso de la de Pinochet en Chile, no es la excepción. Cuando comienza la dictadura en ese país, gran parte de los postulados en que se apoya la intervención militar ante la opinión pública -tanto nacional como internacional-, se basan en hacer frente a la política económica que venía desarrollando el gobierno de la Unidad Popular de Allende y la “lucha contra el socialismo”. En materia económica esto se traduce en la aplicación de la doctrina liberal enseñada por Friedman y replicada por los Chicago Boys que postulaba más espacio de decisión a las personas y menos al Estado. Relacionado con el tema de la vivienda y el hábitat objeto de este trabajo, en el rastreo bibliográfico realizado, pude encontrar que en El Ladrillo existen muy pocas referencias a las políticas de vivienda y urbanismo. Incluso en el prólogo de la reedición de 1992 de Sergio de Castro, se menciona que el tema vivienda está ausente y que será incluido en una versión definitiva (cosa que nunca existió). Se transcribe a continuación lo mencionado en torno al tema:

Vivienda: erradicación de campamentos y poblaciones marginales; autoconstrucción. A través de mecanismos financieros se continuaría el subsidio a viviendas baratas y de ciertas especificaciones, así como algunas instalaciones básicas que garanticen que sean habitadas por los verdaderamente pobres. Se prestará especial atención a la implantación de un sistema que exija ciertos niveles de ahorro previo para percibir los beneficios. En el rubro vivienda se considera también el apoyo a la infraestructura de servicios básicos con que deben contar esas poblaciones; agua, luz y servicios comerciales. (El Ladrillo, 1992, p.141)

V.1.2. “Sentir que 20 años no es nada” la historia de Techo

Lo que hoy identificamos como la “marca” Techo tiene su origen hace dos décadas en Chile. Se trata de una organización no gubernamental de carácter regional nacida como Un Techo Para Mi País (UTPMP) en el año 1997 en Chile. A la fecha la organización tiene presencia en 19 países de América Latina, entre ellos en Uruguay (desde el año 2003). Techo –desde sus orígenes-, se basa fuertemente en el voluntariado definiéndose institucionalmente de la siguiente manera:

Techo es una organización presente en Latinoamérica y El Caribe que busca superar la situación de pobreza que viven miles de personas en los asentamientos precarios, a través de la acción conjunta de sus pobladores y jóvenes voluntarios (Techo, 2017).

La organización se plantea como uno de sus objetivos estratégicos:

... la promoción de la conciencia y acción social, con especial énfasis en la masificación del voluntariado crítico⁹⁵ y propositivo trabajando en terreno con los pobladores de los asentamientos e involucrando a distintos actores de la sociedad (<http://www.techo.org>).

Esta organización que cuenta con la masiva presencia de voluntariado juvenil en un extendido contexto latinoamericano, tiene algunas características que interesa poder indagar particularmente: las concepciones y propuestas que se vinculan a su origen en Chile; la forma de reclutamiento y vinculación institucional del voluntariado; el perfil del voluntariado “golondrina”⁹⁶ y del estable; el marketing institucional que se utiliza (la “marca” Techo) y el voluntariado corporativo que propone.

Al igual que en el trabajo de Cuadra y Vilaboa (2013) -quienes realizan su tesis analizando el surgimiento de Techo en Chile y las intervenciones realizadas en Uruguay-, considero oportuno retrotraer a la historia de la fundación de UTPMP como “modelo” en Chile. Esta ONG tiene carácter de funcionamiento regional, con centralidad –aún a la fecha- en Chile como epicentro de su actuación. Analizar por tanto sus raíces y posterior despliegue por gran parte de América Latina, permitirá una mejor comprensión de su anclaje y desarrollo en nuestro país.

El surgimiento de Un Techo Para Mi País se da en Chile como se mencionó en 1997, en el marco del llamado “gobierno de la concertación”⁹⁷. Con este contexto como telón de fondo, los inicios de UTPMP se enmarcan en una embestida del régimen neoliberal⁹⁸

⁹⁵ A la fecha plantea la página oficial de Techo que “500.000 voluntarios se han movilizado en América Latina por terminar con la pobreza y la exclusión” (consulta realizada el 1º/7/17).

⁹⁶ Techo cataloga así al tipo de voluntariado que participa en alguna actividad concreta -y por lo general la más masiva que desarrolla- como la recaudación de fondos (Pereira et al, 2012).

⁹⁷ La dictadura militar de Augusto Pinochet se desarrolla en Chile durante los años 1973 al 1990 y en esa fecha se reinstaura el régimen democrático. La Concertación fue creada en febrero de 1988 como Concertación de Partidos por el No y bajo este lema se aglutinaron los principales sectores de la oposición al régimen militar que fue derrocado en las urnas a través de un plebiscito en octubre de ese mismo año. La Concertación de Partidos por la Democracia –conocida como la Concertación- fue una coalición de partidos políticos de izquierda, centroizquierda y centro, que gobernó Chile desde el 11 de marzo de 1990 -fecha de salida del régimen dictatorial del general Pinochet-, hasta el 11 de marzo de 2010.

⁹⁸ Gómez Leyton, en ‘Estado, dominación, hegemonía y crisis política en la sociedad neoliberal, Chile 1973-2012’, analiza la reconfiguración reciente de la sociedad chilena. En el marco de un minucioso trabajo de contextualización histórica, el autor parte de la hipótesis de que, a partir de la dictadura que instaura al general Pinochet en el poder, en 1973, Chile se ha ido constituyendo como sociedad neoliberal ‘modelo’ en América Latina y el mundo. Esto fue posible, en primer lugar, porque el golpe de 1973 supuso el fin de una disputa hegemónica en el seno de la sociedad chilena, definiéndose hacia el polo de las clases dominantes. En segundo lugar, el autor hace un análisis sumamente crítico de los gobiernos de la

que Chile transitaba desde hacía más de una década. La confianza en que el mercado podría hacer frente a las desigualdades sociales que se vivían, invadía todas las esferas. El hábitat y la vivienda, producto de esta lógica neoliberal, fueron una de las formas más crudas de expresión de estas desigualdades sociales, consolidando la “ciudad informal” como la única alternativa de gran parte de la población de ese país.

El gobierno de la Concertación fue como régimen político, una continuidad de las políticas liberales instauradas por la dictadura, no resolviendo la creciente desigualdad económica y extendiendo y consolidando aún más la ciudad informal.

Como hicimos mención en apartados anteriores, durante el período dictatorial de Pinochet, Chile se había convertido en “laboratorio-escuela” de la economía neoliberal impulsada por los Chicago Boys estadounidenses⁹⁹. La doctrina económica llevada adelante por los Chicago Boys venía desde inicios de la dictadura pinochetista marcando el rumbo de la economía nacional y presentándola como un modelo a seguir por el resto de los países del continente adelantándose casi una década a las medidas similares tomadas por ejemplo por Margaret Thatcher.

Es en este contexto de ausencia de políticas sociales orientadas a garantizar el acceso a la vivienda, que surgen alternativas desde diversos sectores que intentan paliar el déficit habitacional, dentro de las cuales se encuentra la ONG Un Techo Para Chile, la cual adquiere rápidamente popularidad, ya que sus logros son muy tangibles y difundidos, llegando a coordinar esfuerzos con el gobierno, y alcanzando un reconocimiento como entidad estatal encargada de llevar a cabo planes de realojo y regularización de asentamientos (Cuadra y Vilaboa, 2013, p.13)

En varios medios de prensa que recogen la historia de los hitos fundacionales de Techo se destaca la presencia del sacerdote jesuita (capellán) Felipe Berríos como promotor de la organización:

Concertación (desde 1990 hasta 2010), en tanto estos han llevado adelante políticas plenamente compatibles con el modelo neoliberal, otorgándole así una legitimidad aún mayor que la heredada de la dictadura. (Thwaites Rey, 2014, p.13)

⁹⁹ Felipe Lamarca Claro uno de los fundadores de UTPMP y en las memorias institucionales de 2010 y 2011 de UTPMP Chile se lo define como alguien que “pese a que no estudio en la Universidad de Chicago es considerado miembro de los denominados Chicago Boys”. Lamarca es académico, empresario y dirigente gremial chileno. Se graduó como Ingeniero comercial de la PUC-Chile. Fue director del Servicio de Impuestos Internos del régimen dictatorial de Augusto Pinochet entre 1978 y 1984.

Después de concluir unas misiones construyendo una capilla en el pueblo de Curanilahue, un grupo de jóvenes universitarios, apoyados por Felipe Berríos S.J., sintió la necesidad de denunciar la situación de extrema pobreza en que viven millones de personas en los asentamientos precarios. La idea consistía en la construcción de viviendas de emergencia y la ejecución de planes de Habitación Social para el desarrollo comunitario. De esta manera, surge la necesidad de convocar a toda la sociedad para denunciar que la falta de oportunidades y las condiciones en que viven más de 200 millones de latinoamericanos representan una injusticia que nos involucra y compromete a todos (Voluntarios de “Un Techo para mi país” construirán 20 viviendas de emergencia en zona de ex basurero, 18/11/11. Diario El Pueblo, Salto).

En tanto el periódico chileno La Nación recogía en su edición del 3/2/2013:

Todo comenzó en Curanilahue, una comuna a 35 kilómetros de Arauco, en el sur de Chile, donde hoy viven unos 30.000 habitantes, muchos de ellos en campamentos, como son llamadas en ese país las villas miseria. Allí, hace 16 años, jóvenes universitarios y curanilahuinos luchaban hombro a hombro para darles forma a ocho paneles de zinc, el mismo número de tablas, dos cumbreras, un trozo de papel fieltro y seis palos que suponían vigas. Todos querían concretar lo mismo: una mediagua, una construcción de 18 metros cuadrados, una vivienda de emergencia que, en esa primera oportunidad, se adaptaría como capilla (Castillo, C. Felipe Berríos, el sacerdote jesuita que le dio impulso a la utopía del techo para todos. 3 de febrero de 2013, *Diario La Nación, Chile*).

La construcción de estas soluciones habitacionales de emergencia (las mediaguas¹⁰⁰) y la impronta de un voluntariado juvenil con inquietudes sociales -reclutado de estratos

¹⁰⁰ Palabra utilizada en Chile para designar una vivienda de emergencia de 18 metros cuadrados. Construida sobre pilotes, posee estructura de madera y techo de zinc. (Berríos, 2010, p.27)

La mediagua o el techo a dos aguas como imagen se asocia comúnmente con el concepto de “hogar” y esto es utilizado por UTPMP desde los inicios como marca de identidad. Es el nombre que se le da en varios países de América Latina a las viviendas de emergencia. Desde fines del siglo XX, la ONG Fundación Vivienda y Un Techo para Chile además de otras organizaciones de asistencia social le dan este nombre a un tipo de vivienda social prefabricada que construyen para personas en situación de indigencia social o que han sufrido una catástrofe natural (<https://es.wikipedia.org/wiki/Mediagua>).

Según la página institucional del Ministerio de Planificación de Chile, la mediagua o vivienda de emergencia “se compone de ocho paneles prefabricados de madera de pino radiata, dos ventanas, una puerta, y los elementos complementarios... consta de 18,3 m² de superficie y dimensiones de 6,1m x 3 m, lo que sirve para albergar a una familia de 4 personas aproximadamente” (http://web.mit.edu/cron/project/UrbanRiskLab/img/proj4/viviendas_emergencia.pdf).

La mediagua “estándar” tiene su origen en la Fundación Vivienda y ésta en la ex Fundación de Beneficencia del Hogar de Cristo. Fundación Vivienda es una organización que trabaja desde 1966 “enfocada en el mundo de la pobreza, específicamente de los pobres sin techo”. Desde sus inicios se destacó la impronta del Padre Alberto Hurtado quien se planteaba “crear un hogar para los que no tienen techo”. Hasta la fecha -en muchas oportunidades actuando conjuntamente con Techo-, la Fundación Vivienda ha proveído más de 460.000 soluciones de emergencia en Chile (<http://www.fundacionvivienda.cl/quienes-somos/historia>).

universitarios fundamentalmente-, marcó desde el inicio lo que son la misión y visión institucional de Techo:

En 1997 un grupo de jóvenes comenzó a trabajar por el sueño de superar la situación de pobreza en la que vivían millones de personas. El sentido de urgencia en los asentamientos los movilizó masivamente a construir viviendas de emergencia en conjunto con las familias que vivían en condiciones inaceptables y a volcar su energía en busca de soluciones concretas a las problemáticas que las comunidades afrontaban cada día. Esta iniciativa se convirtió en un desafío institucional que hoy se comparte en todo el continente. Desde sus inicios en Chile, seguido por El Salvador y Perú, la organización emprendió su expansión bajo el nombre 'Un Techo para mi País' (Techo, 2012).

Felipe Berríos¹⁰¹ en su libro *Un Techo para Latinoamérica* (2010) relata los orígenes de Techo, como fue creciendo y extendiéndose¹⁰²:

Surgió así la inquietud de que si teníamos los contactos, recursos y la posibilidad de construir una mediagua como capilla junto a quienes vivían hacinados, también podríamos construir, junto con ellos, sus propias viviendas. No sabíamos en qué nos estábamos metiendo, ni nos interesaba hacer cálculos de lo que esto significaría, pero sabíamos que algo bueno estaba por suceder. Ese algo que sucedió fue el nacimiento de Techo. (Berríos, 2010, p.40)

En su página institucional, Techo se autodefine de la siguiente manera:

Techo tiene la convicción de que la pobreza se puede superar definitivamente si la sociedad en su conjunto logra reconocer que éste es un problema prioritario y trabaja activamente por resolverlo (Techo Chile, 2017).

Y para llevar adelante este objetivo general, se plantea como objetivos estratégicos:

1) Fomentar el desarrollo comunitario: Fortalecer capacidades comunitarias que impulsen el ejercicio de la ciudadanía, principalmente mediante el mejoramiento de las condiciones de hábitat y habitabilidad, y la promoción del desarrollo económico y social.

¹⁰¹ Virgilio Gregorini, director nacional de Regiones de Techo Argentina plantea "Felipe (Berríos) es un visionario que abrió un gran espacio de participación ciudadana, de trabajo político no partidario en Latinoamérica. Su propuesta de intervención social en los asentamientos fue simple y clara: vincular de manera horizontal a las dos puntas de la sociedad" (La Nación 3/2/2013).

¹⁰² En 2010 cuando Berríos escribe este libro, Techo estaba presente ya en 15 países de la región.

(2) Promover la conciencia y acción social: Involucrar a la mayor cantidad de voluntariado crítico y propositivo en el trabajo con los y las pobladores y pobladoras de los asentamientos informales, para promover la participación ciudadana y el ejercicio pleno de los derechos.

(3) Incidir en Política: Generar cambios estructurales junto con las comunidades y otros actores, para denunciar la exclusión y vulneración de derechos en los asentamientos informales; mediante el posicionamiento en la agenda pública, la difusión de información relevante, la generación de propuestas concretas y el fomento de la participación real de la ciudadanía en estos procesos.

(4) Desarrollo Institucional: Mejorar continuamente nuestro trabajo mediante procesos transparentes, éticos, participativos y coherentes, que garanticen el desarrollo del trabajo comunitario, la gestión de equipos, el financiamiento y la información¹⁰³.

En 2018, Techo estaba presente con acciones en 19 países de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y tiene oficinas en Estados Unidos (Miami y Nueva York) e Inglaterra¹⁰⁴, como lo muestra la siguiente imagen.

Imagen 2- ¿Dónde está ubicado Techo?



Fuente www.techo.org

¹⁰³ Página web Techo, disponible en <http://www.techo.org>, consulta realizada el 12/1/18.

¹⁰⁴ Las oficinas en Estados Unidos e Inglaterra, tienen como objetivo recaudar fondos y conseguir oportunidades comerciales y comunicacionales para apoyar el trabajo de Techo (Techo, 2017).

V.1.3. Los claroscuros de Techo como simiente de política social

Además de lo ya mencionado respecto al surgimiento y consolidación de UTPMP en Chile, así como su expansión desde ese país a otros de Latinoamérica, es necesario introducir otros factores que colaboran a su contextualización. Destaca dentro de estos, el contexto socio-político-económico neoliberal chileno, donde el gobierno redujo el gasto público en políticas sociales (entre ellas de hábitat y vivienda) de manera significativa. En tanto Techo como organización del ámbito privado, se propone el recaudar fondos a través del aporte de la población en general en campañas solidarias y también del sector empresarial a través de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), cuenta con medidas estatales que favorecen y motivan este tipo de inversiones por fuera de la construcción de vivienda mediante obra pública.

Navarro (2003) en su estudio sobre la política de financiamiento de la vivienda en Chile, plantea que el surgimiento de UTPMP, se dio en el marco de una política económica neoliberal que apeló a la activación del mercado mediante la industria de la construcción como motor económico. Según el autor, esto también se dio, en el marco de un traspaso de la responsabilidad de las políticas sociales al rol social de las empresas en esta materia, a través de reducciones en la carga impositiva, además de una fuerte publicidad que acompañó a esos emprendimientos empresariales.

Hasta principios de los años 70, los programas de vivienda de los países en vías de desarrollo consistían en iniciativas patrocinadas por el gobierno para diseñar, construir y vender viviendas usando préstamos con tasas de interés subvencionadas. Estas políticas eran generalmente de escala limitada, e inaccesibles por las familias pobres o no claramente orientadas en las mismas, y a menudo eran ineficaces. Conscientes de estos problemas, las organizaciones de desarrollo internacionales de mediados de los 70 empezaron a dirigir sus préstamos y consejos a países en vías de desarrollo basándose en la nueva estrategia de nuevas 'necesidades básicas', que consistía en proporcionar sitios y servicios, mejora de asentamientos informales, y vivienda básica. (Navarro, 2010, p.379)

Sin embargo, no es posible omitir que aún tras años del retorno democrático, Chile continuó siendo el laboratorio-escuela de la región para la implementación de soluciones neoliberales, y de esto no fue ajena la problemática de la vivienda de los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Desde agencias internacionales de crédito como el BID y

el Banco Mundial, se señala al Chile post dictatorial como “modelo” (Bonilla et al, 2015). Esto es debido a que los sucesivos gobiernos generaron incentivos y actuaron como facilitadores, de modo que el sector privado produjera y financiara las viviendas que necesitaba el país. Esta situación no se vio modificada, aún bajo los posteriores gobiernos de la Concertación. En un estudio producido por Ducci (1997) hace más de dos décadas, plantea:

Sin la menor duda, la política de vivienda de Chile es ejemplar: está cumpliendo con muchas de las metas que todos los países en desarrollo persiguen, como detener la ocupación ilegal del suelo, dar una solución habitacional a todas las familias que la requieren (¡incluyendo las más pobres!) y llevar servicios básicos a prácticamente toda la población del país. ¿Por qué, entonces, nos parece importante sacar a la luz lo que no está funcionando en el único país en desarrollo donde el gobierno está siendo capaz de responder a la urgencia de los más pobres de obtener una vivienda? Los asombrosos resultados obtenidos hacen que la política de vivienda chilena esté siendo ‘importada’ por otros países latinoamericanos. (Duccí, 1997, p.2)

Más allá de los logros señalados, Ducci (1997) cuestiona y pone sobre la mesa, aspectos referidos al impacto que tienen estas políticas habitacionales en el mediano y largo plazo y lo vincula con la calidad de vida urbana. La ciudad resultante de estas intervenciones plantea, es una “ciudad de nuevos ghettos”:

... Aquí, la ciudad de los pobres ha sido creada por el Estado, por la exitosa política de vivienda del Estado chileno. Tiene una expresión física propia: las "poblaciones" y acoge una realidad social específica. Para aumentar el número de soluciones entregadas el gobierno necesitó bajar al mínimo el costo de las mismas y uno de los mecanismos utilizados con este fin ha sido la ocupación de los terrenos más baratos ofrecidos por el mercado de suelo urbano. Este ha sido el principal determinante de la localización de los conjuntos de vivienda social. (Ducci, 1997, p.8)

Al problema de la localización agrega otros como: el tipo de solución entregado (tanto en lo que refiere al tamaño de los predios y de las viviendas, así como al abaratamiento en los procesos de diseño y de construcción. “Esto ha tenido efectos de distintos tipos, tanto sobre la calidad del producto entregado como sobre la calidad de vida de la población” (Duccí, 1997, p. 107).

Los procesos de ampliación y mejoramiento de las viviendas no tienen la celeridad que requieren. Esto es producto, según Duccí (1997) a que no se contemplan las dificultades reales que imposibilitan -tanto desde el punto de vista de los recursos materiales como físicos-, las ampliaciones o mejoras que puedan requerir las dinámicas familiares sean realizables. La autora señala como otra cuestión preocupante, la pérdida del capital social: “un aspecto fundamental, al cual no se le ha dado hasta ahora mayor importancia, es el de la destrucción de los lazos familiares que los sistemas de asignación de las soluciones habitacionales han estado produciendo” (Ducci, 1997, p.11). Y agrega otra serie de preocupaciones tales como:

...el deterioro prematuro que se observa en los nuevos conjuntos habitacionales producto de esta política de vivienda [...], la imposibilidad de adaptar la vivienda a nuevas situaciones de vida, tales como integrar a los hijos que se casan y sus nuevas familias, acoger a los ancianos que quedan solos, etc.[...] Es así que las condiciones de la vivienda social determinan la imposibilidad de transformar la vivienda en un capital, elemento fundamental en el resto de los países en desarrollo para promover la estabilidad económica y disminuir la vulnerabilidad de las familias pobres. (Ducci, 1997, p.11-12)

Suma otros riesgos que está enfrentando la política habitacional: la concentración de niveles de violencia e inseguridad han pasado a ser características de los barrios de los más pobres y las manifestaciones de anomia social que tiene repercusiones a nivel de la vida cotidiana de las familias más pobres, fragmentando y debilitando lazos sociales y formas comunitarias. (Ducci, 1997, pp.12-15)

Desde otras “trincheras” sin embargo, se plantean solo los aspectos positivos de la política sociohabitacional “modelo” generada por Chile, sin mostrar los aspectos negativos –o al menos cuestionables- que señalaba Ducci (1997). Encontramos así el planteo de Navarro (2010)¹⁰⁵, quien señala que en el período histórico que va desde fines del proceso dictatorial y abarca los gobiernos de la Concertación¹⁰⁶, las incipientes políticas de vivienda chilenas, son pioneras en muchos aspectos y serán luego retomadas en otros países.

¹⁰⁵ Mario Navarro, fue director de la política de vivienda en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (MINVU) de 2000 a 2004.

¹⁰⁶ Señala específicamente los gobiernos de: Alwin, Frei, Lagos y el primer mandato de Bachelet, es decir de 1990 a 2010.

En tanto, Abhas Jha¹⁰⁷ en un artículo publicado en la página institucional del Banco Mundial en el año 2007 sobre la vivienda popular en América Latina y el Caribe, señala que “los sistemas de financiamiento para la vivienda de la región permanecen dominados, en forma abrumadora, por instituciones públicas y subsidios gubernamentales ineficientes” (Jha, 2007, p.2). En relación a nuestro país y a Chile, Jha plantea que:

En Uruguay, el mercado hipotecario de la vivienda ha sido dominado durante largo tiempo por el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), propiedad del estado, el cual hasta hace poco proporcionaba el 80 por ciento de todos los créditos hipotecarios para vivienda. El caso atípico significativo y positivo en este aspecto es Chile, donde el gobierno realizó la transición hacia un enfoque habilitador del mercado (en 1977), casi una década antes de que instituciones multilaterales como el Banco Mundial y el BID lo hicieran. (Jha, 2007, p.2)

En el trabajo de Orellana sobre las “luces y sombras” de la política habitacional en Chile (2003), el autor plantea que la cara negativa del éxito de la política de vivienda en ese país es resultado de: a) su emplazamiento (morfología urbana como el proceso de estructuración social en el territorio) y b) los problemas relacionados a la calidad de la vivienda ofrecida. Asimismo señala como rotundo éxito de la política de vivienda en Chile en la década de los ´90, una reducción significativa del déficit habitacional de la población como resultado de la masiva construcción de conjuntos de viviendas sociales (Zambrano, 2010)¹⁰⁸. En tanto, Schnaidt (2007) en este mismo sentido, plantea que uno de los grandes problemas de la vivienda social en Chile – en el análisis que hace desde la década de los años ´80-, además de la calidad es su localización:

La mala localización, casi siempre periférica, se debe en gran parte a la política de vivienda social de los últimos gobiernos, que ha priorizado cantidad por sobre calidad o localización. Sin embargo, los últimos años el gobierno ha dado señales de entender que ‘lo barato sale caro’, razón por la cual ya se han anunciado cambios en la calidad y tipología de vivienda social, a lo que hoy se suma una nueva estrategia: un subsidio diferenciado a la localización. Las consecuencias de estas políticas son claras: una

¹⁰⁷ Jha es presentado en la página institucional del Banco Mundial como especialista principal en infraestructura en la Región de América Latina y el Caribe de esta institución. El artículo de referencia pertenece a la colección En breve del 4/1/07, Número 101.

¹⁰⁸ Sin embargo, producto del impacto creciente que tiene el valor del suelo en el costo final de la vivienda, junto con erráticas políticas urbanas, estos conjuntos se han concentrado en las periferias de las ciudades, socioespacialmente segregados del resto de la ciudad. (Zambrano, 2010, p.1)

marcada segregación social, grandes áreas de la ciudad desprovistas del equipamiento necesario, una importantísima desintegración de las redes sociales, al desvincular a la familia de sus amistades y parientes de su antigua zona residencial, como también un empeoramiento de la calidad de vida acentuado por los largos desplazamientos que los moradores de estas viviendas deben realizar hasta sus trabajos. (Schnaidt, 2007, p.10)

V.1.4. La consolidación y crecimiento del modelo UTPMP en Chile y su expansión por América Latina

Un Techo para Chile es una Fundación de Beneficencia, constituida como tal en Santiago el 1 de marzo de 2005 por la Compañía de Jesús, con el objeto de proporcionar ayuda material a personas de escasos recursos económicos, promoviendo y suministrando soluciones habitacionales, de alojamiento y de vida a los pobladores que se encuentran en situación de pobreza y de extrema pobreza [...] La Fundación desarrollará sus actividades inspirada en la doctrina social de la Iglesia Católica, sin distinción de credos ni de ideologías, y de acuerdo con el plan de trabajo que fije su Directorio. En forma especial, y para el cumplimiento de sus fines, la Fundación realizará sus actividades con jóvenes voluntarios. (Techo, 2011, p.9)

UTPMP nace y se consolida en Chile como hemos visto en este contexto donde la producción de soluciones habitacionales para los sectores más pobres de la sociedad, pasa por intervenciones de emergencia que apuestan a la masividad de la respuesta de baja calidad y en la periferia de las grandes ciudades¹⁰⁹ realizada a través de la contratación de empresas constructoras. Esto último, tiene estrecha relación con las intervenciones de UTPMP que dado el alto costo del suelo urbano, no promueven la relocalización de la población beneficiaria, sino la mejora transitoria de las viviendas precarias¹¹⁰ (hasta este momento las intervenciones de UTPMP Chile y en el resto de los países donde se había expandido respondían exclusivamente a la construcción de mediaguas en la informalidad incorporando elementos de regularización según los países donde se desarrollaran).

En el año 2001, la organización UTPMP comienza a extenderse fuera de las fronteras de Chile donde ya había logrado consolidarse. De ser una intervención aislada, promovida

¹⁰⁹ Como producto de las políticas de regularización mediante la erradicación de vivienda no digna, insalubre u otros calificativos que dan cuenta del carácter negativo referido a la habitabilidad de las mismas.

¹¹⁰ Plantean Cuadra y Vilaboa (2013) que el tipo de materiales utilizados en las construcciones de viviendas de emergencia de Techo han ido variando con el tiempo, tanto en respuesta a criterios de calidad así como a qué tipo de recursos resultan de convenios y aportes con el sector empresarial. Sin embargo, la preocupación por el insuficiente desempeño técnico de estas soluciones respecto a la habitabilidad de las mismas, continúa siendo una constante plantean las autoras.

por un cura jesuita junto al voluntariado de jóvenes universitarios -con intenciones de provocar cambios en la sociedad en que vivían y una *opción* por la población en situación de pobreza-, pasa a ser considerada parte del “paquete” de políticas sociales de vivienda de ese país.

Esta expansión se da manteniendo aún la visión de intervención fundamental en situaciones de emergencia socio-habitacional y relacionado a catástrofes naturales. Es así que en 2001, tras un terremoto que afectó el sur de Perú así como otro en El Salvador, UTPMP comenzó a expandirse en respuesta a estas emergencias producto de desastres naturales:

...movidos por el empuje de la juventud, por una solidaridad que no tiene fronteras y motivados por los jóvenes latinoamericanos que habían estudiado o aun estudiaban en Chile, el Techo salto –como una chispa en pasto seco- a estos dos países y de ahí a todo el continente (Berríos, 2010).

Cuenta Berríos (2010) en su libro *Un Techo para Latinoamérica* que en muy poco tiempo después de estas intervenciones mencionadas, comenzaron a recibir peticiones de diversos países solicitando abrir Techo ahí. Sin embargo esto no es planteado sin mencionar algunas contradicciones que se fueron desatando, producto de un crecimiento exponencial que no estaba planificado:

Tal vez fuimos ingenuos y creíamos que todos teníamos las mismas motivaciones, y bastaba con dar información y la autorización para que se constituyeran con un Techo local. En cada país lo denominaron ‘Techo para....’ agregándole el nombre correspondiente y un logo propio. Pero todo fue informal y el costo de tal error lo fuimos conociendo y pagando con el tiempo. Lentamente nos percatamos que en muchos países se construía muy poco, no se involucraba con quienes vivían en la pobreza, ni tampoco se convocaba a nuevos y diversos jóvenes. Más bien el Techo se transformaba en un grupo pequeño, cerrado en sí mismo, que usaba el nombre de la fundación y a los pobres como una plataforma de diatribas de todo tipo...La gran cantidad de trabajo que teníamos en Chile, sumado a la casi nula estructura organizativa y la poca comunicación, influía para que no les prestáramos la debida atención a los otros países. (Berríos, 2010, pp.58-59)

Berríos (2010), relata asimismo, que en el año 2003 se convoca a representantes de todos los países en donde se decía que estaba presente UTPMP. En esa reunión, realizada en Chile, cuenta Berríos que él mismo fue el encargado de plantear cual era el origen y la

inspiración de la iniciativa Techo por lo que les permitía ser “pluralistas”. En esa misma instancia, se toman algunas definiciones: tener un logo y nombre común debidamente registrado y que dotara de identidad supranacional, contar con un marco jurídico mediante el cual tender hacia la formalización y la importancia de un control de las finanzas pues esto dotaría de credibilidad y transparencia a la gestión. A esto se agrega que se debe contar con un marco común conceptual y metodológico de abordaje de la problemática de la pobreza. Hasta ese momento todo esto estaba planteado en estrecha relación con la construcción de viviendas de emergencia: la concreción de mediaguas tanto en situaciones de catástrofes naturales como en intervenciones sobre manifestaciones de situaciones de pobreza estructural. Para el logro de estos propósitos, se acuerda que se formarían Oficinas locales en cada uno de los países donde UTPMP tuviera presencia y que jóvenes universitarios (básicamente), serían quienes irían trabajando la adaptabilidad del modelo a la realidad de cada país sin descuidar que “la unidad de todos sería nuestra fuerza” como plantea el Capellán Berríos¹¹¹. Hechas todas estas aclaraciones, Berríos cuenta que 5 países se “descolgaron” de Techo (sin aclarar de qué países se trata). Para el resto de los países, se diseñó una estrategia: se creó el cargo de implementadores¹¹² que:

...se sumergían al mismo tiempo en los barrios más marginales y en las universidades. Su contagioso entusiasmo atraía a otros jóvenes y los incitaba a unirse. Una vez que empezaban a construir, los pobladores y la pobreza hacían el resto, y así nacía el Techo. (Berríos, 2010, p. 50)

Un Techo para mi País se conforma gracias a la motivación de los voluntarios que participaron en respuesta a la emergencia de las familias salvadoreñas y peruanas, que perdieron todo luego de los desastres naturales, quienes materializaron la idea de implementar el trabajo del Techo en ambos países, lo que se llevó a cabo con una estrategia de trabajo concreta, con el objetivo de comenzar a trabajar en los asentamientos precarios, en conjunto con las familias que los habitaban. (Techo, 2011, p.9)

En pocos años, según registra la historia institucional transmitida a través de documentos públicos, Techo siguió consolidándose y expandiéndose a otros países de

¹¹¹ En este mismo relato sobre ese encuentro, Berríos señala que Chile se encontraba en un proceso de cambio “paulatino” de nombre y de logo y que esto había sido así recomendado por sus asesores de marketing dado que un cambio brusco en la marca Un Techo para Chile “perjudicaría los ingresos económicos, que por ahora ayudan a sostener Techo en toda Latinoamérica” (Berríos, 2010).

¹¹² Jóvenes de diversos países que imbuidos de los principios y de la forma de trabajar del Techo, partían a nuevos países a implementar la institución (Berríos, 2010).

América Latina y en el año 2010 se encontraba presente en 17 países -con mayor o menor presencia y desarrollo-. En ese momento en Chile, UTPMP era un programa que había concitado rápidamente popularidad y reconocimiento de la población debido a su intervención (muchas veces única) concreta y tangible, mediante la construcción extendida de mediaguas. En Chile la intervención de este programa se había incorporado al repertorio de políticas públicas del país, dada la coordinación establecida con el gobierno y la ágil y masiva respuesta lograda ante algunas situaciones de catástrofes naturales que le dieron visibilidad y valorización a nivel público¹¹³. En Chile UTPMP, llegó a tener el reconocimiento del organismo estatal de referencia (el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile –MINVU-), en lo relativo a planes de realojo y regularización de asentamientos precarios¹¹⁴.

No obstante Techo plantea una autocrítica a través de la cual modificó su lógica y el *modelo* de intervención propuesto. Este pasa a ampliarse, planteando además de la construcción de viviendas de emergencia, la implementación de planes de desarrollo comunitario de los asentamientos donde se estaba actuando siguiendo los lineamientos acordados en 2003 en Chile (Berríos, 2010). El modelo y las estrategias de intervención planteadas “buscan provocar un cambio significativo en ese medio, promoviendo herramientas y capacidades efectivas para superar la condición de pobreza y de manera autónoma” (López et al, 2011, p. 8). Para el logro de esto, la intervención se divide analítica y operativamente (si bien existe simultaneidad en la acción concreta de algunas de ellas), en 3 etapas:

a. Etapa de construcción de viviendas de emergencia: esta es la etapa señalada como inicial. Está “fuertemente signada por una intervención tangible y concreta: la vivienda

¹¹³ El terremoto de febrero de 2010 donde UTPMP construyó 24.000 viviendas de emergencia en 60 días para la población damnificada que había quedado sin viviendas es marcado como uno de los hechos históricos de mayor reconocimiento en la historia del programa en Chile.

¹¹⁴ Desde 2006 en Chile, las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS) son las encargadas de gestionar los subsidios habitacionales, conseguir los terrenos para proyectos de viviendas sociales, desarrollar los planes de arquitectura, licitar la construcción, y hasta “enseñar a las personas a vivir en comunidad” (página institucional MINVU). Hay cerca de 700 EGIS a lo largo de todo Chile, entre las cuales se encuentran: municipalidades, fundaciones y corporaciones dedicadas a gestionar programas habitacionales. “Estas entidades habilitan y facilitan la acción y materialización de los subsidios que otorga el Ministerio de Vivienda, entregando a todas las familias una alternativa para poder solucionar su problema de carencia habitacional”, aclara el jefe de la división técnica de estudio y fomento habitacional del MINVU, Héctor López (<http://www.portalinmobiliario.com/diario/noticia.asp?NoticiaID=11168>). Con la entrada en vigencia del Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda (FSEV), de 2011, se reemplaza la figura de las EGIS por las Entidades Patrocinantes (EP), quiénes a partir de esa fecha tendrán la función de asesorar a las familias para acceder al subsidio habitacional que otorga el nuevo programa habitacional. UTPMP Chile operó como EGIS en su momento y actualmente lo hace como EP.

de emergencia” (López et al, 2011, p. 9). Se satisface la falta de una vivienda a través de la construcción de una mediagua de tres por seis entendiéndola como una solución de emergencia que “da esperanza a las familias para dar inicio a un proceso de real mejoramiento de su calidad de vida” (Naciones Unidas-Hábitat, 2008 en López et al, 2011, p. 9). Esta concreción de la construcción de viviendas en acuerdo con las familias beneficiarias y con la participación de voluntariado¹¹⁵, permite a la organización el pasaje a la segunda fase que posee un carácter menos tangible.

UTPMP comienza construyendo viviendas de emergencia involucrando la participación de voluntarios y las familias beneficiarias. Esta intervención es una demostración clara y visible de la intención de la organización hacia la acuciante problemática habitacional del asentamiento en cuestión. Por tratarse de una obra realizable a corto plazo, impacta en la percepción del entorno habitacional y genera grandes expectativas hacia un futuro cercano, desarrollando vínculos entre los voluntarios y la comunidad. (Cuadra y Vilaboa, 2013, p.20)

La primera fase hace que el apoyo voluntario y la participación de la población directamente involucrada no decaigan, a la vez que se puedan ir gestando liderazgos comunitarios así como simientes de organización social en cada uno de los asentamientos. Desde UTPMP se plantea también el desafío del mutuo conocimiento e interacción de los distintos territorios donde se interviene en búsqueda de sinergias que se profundizarán en la próxima etapa.

b. Etapa de habilitación social: desarrollo de una propuesta de habilitación social permanente teniendo como foco principal la organización comunitaria y la entrega de herramientas con el objetivo de contribuir a disminuir la situación de vulnerabilidad que impide a las familias con las que se trabaja salir de la extrema pobreza. El planteo es generar según las distintas realidades de cada territorio donde se interviene: planes de educación, salud, fomento productivo, bibliotecas, capacitación en oficios, en microcréditos y de líderes comunitarios, entre otros. Esta etapa se caracteriza por ser de carácter social y menos concreta que la primera, es posible de ser alcanzada a partir de la

¹¹⁵ Los materiales de la vivienda de emergencia no son perdurables en el tiempo, ya que la intervención en esta etapa se enmarca aún dentro de la irregularidad, y legalmente no es viable realizar la vivienda definitiva, mucho menos sin un riguroso proyecto en base al estudio del entorno desde el punto de vista urbano. (Cuadra y Vilaboa, 2013, p.20)

existencia de la anterior que otorga visibilidad y credibilidad de la población beneficiaria y la institucionalidad.

c. Construcción de vivienda definitiva: esta etapa que es la culminación de la intervención se plantea como el desarrollo de una propuesta de barrio sustentable en conjunto con las familias del asentamiento a través de la construcción de viviendas definitivas en formato de barrios. Durante esta etapa la organización barrial alcanzaría un grado tal de independencia y emancipación de UTPMP que le permitiría fortalecer también su autonomía frente a la institucionalidad pública logrando su reconocimiento. Esta etapa lleva a que la institucionalidad de política pública del país en materia de vivienda y hábitat, sea receptora de la demanda colectiva de cada una de estas organizaciones barriales en torno a la concreción de soluciones habitacionales de carácter definitivo, así como los servicios de infraestructura urbana requeridos en cada uno de estos proyectos que permitan darles sustentabilidad. Estas 3 etapas planteadas como modelo de intervención por UTPMP, fueron redefinidas a nivel internacional a partir del año 2011, más adelante haremos mención detallada de los cambios introducidos (López et al, 2011, pp. 9-10).

En este proceso de crecimiento y consolidación de Techo como organización que trasvasa fronteras, es importante señalar que la participación activa del voluntariado juvenil desde los inicios del desarrollo de su modelo de intervención, es una de las características más relevantes que se podrían mencionar como factor de “éxito”. Sin embargo no es la única, la comunicación y el marketing organizacional forman parte de la “esencia” de Techo también y son una de las mayores apuestas para lograr visibilidad y crecimiento institucional tanto en Chile como a nivel internacional.

La incorporación de herramientas de comunicación en forma profesional y planificada permite a cualquier organización mejorar su posicionamiento público para captar fondos y generar alianzas con empresas que potencien su accionar y Techo no es ajeno a esto:

... Techo ha comprendido esto desde sus inicios, y ha explotado al máximo la gestión de la comunicación y del marketing. Esa gestión le ha permitido alcanzar altos niveles de visibilidad, posicionarse como una OSC fuerte, sólida, comprometida, en la que empresas confían sus recursos y los voluntarios su tiempo. (Camiruaga, 2014, p.93)

Licandro (2009), en un artículo donde analiza la importancia de la función de la comunicación y el marketing en las organizaciones sociales plantea que existe una

correlación importante entre la gestión profesional del marketing y la capacidad que las organizaciones tienen para captar recursos financieros, físicos y humanos (voluntariado) para su accionar.

... resulta bastante evidente que las OSC que cuentan con una estructura de marketing gestionada profesionalmente, son las que tienen mayor visibilidad pública, las que han construido una reputación corporativa más sólida y las que resultan más atractivas para las empresas y las personas que desean hacer voluntariado”. (Licandro, 2009, p.79)

La historia de UTPMP y posteriormente la de Techo muestra como esta organización ha sabido hacer esta lectura en forma precisa y ha logrado alianzas estratégicas que por lo pronto en Uruguay le ha redituado en su consolidación y crecimiento.

Sin embargo, desde otras esferas (ligadas al urbanismo, la arquitectura y las ciencias sociales), comienzan a colarse serias críticas a la gestión y el accionar de esta organización. Tal es el caso de Lacarrieu (2007), quien en su ensayo sobre imaginarios y materialidad de las intervenciones urbanas, utiliza el término “fachadismo” para dar cuenta de un tipo de intervenciones donde la mejora del hábitat pasa por el “maquillaje” más que por soluciones de fondo. En el caso de UTPMP la etapa de construcción de viviendas o soluciones habitacionales de emergencia (la cara más visible del Programa) pasa por la homogeneidad de la solución¹¹⁶ y la rapidez con que la transformación se produce modificando el paisaje urbano en forma cuasi instantánea¹¹⁷.

En el año 2011 la organización comienza a atravesar una etapa de cambio organizacional a nivel internacional importante, llegando en 2012 a concretarse. La transformación afecta también el nombre que le otorgaba identidad y reconocimiento público del programa pasando de UTPMP a Techo acompañado del nombre del país donde se desarrolla.

¹¹⁶ Iconografía y línea del tiempo que aparece en página de Techo-Uruguay mostrando la centralidad de la mediagua -“hogar”- en sus intervenciones, símbolo utilizado como marca-sello de identidad de la organización:



1997



2003



2005



2012

¹¹⁷ En entrevistas realizadas a técnicos y población objetivo de TECHO que se realizaron en el marco de este trabajo se plantea que por lo general la “obra” de construcción de la solución habitacional no dura más de un fin de semana (2 jornadas).

De esta forma explica la Memoria Anual 2011 el pasaje de Un Techo Para Mi País Chile a Techo como respuesta a un proceso de maduración institucional:

Como toda organización que pasa por un período de crecimiento a maduración y consolidación, nos vimos en la necesidad de reformular desde los objetivos estratégicos y estructura organizacional, hasta nuestra misión y visión institucional, lo que se ve reflejado en un cambio de imagen institucional con la que nos presentamos ante la sociedad y que representa la unificación de Un Techo para Chile y Un Techo para mi País. Desde hoy somos Techo, y seguiremos trabajando con más ganas y convicción de que una sociedad justa y sin pobreza es posible si es que la sociedad en su conjunto hace propio ese desafío. (Techo, 2011, p.7)

Estas transformaciones se realizan con el fin de reflejar un nuevo enfoque que pretende centrarse en el desarrollo comunitario, lo que requiere un mayor intercambio y adaptación a cada asentamiento donde se interviene (Techo, 2011). Esto significa que las tres etapas anteriores: construcción de viviendas de emergencia, habilitación social y construcción de viviendas definitivas ya no van a ser tales, ni se darán en ese estricto orden.

A partir de ese momento, Techo aclara públicamente (2011), que las intervenciones serán distintas a la etapa anterior, y que en cierta medida se pueden superponer en orden, no requiriendo pasar por una para llegar a otra. Sin embargo, el objetivo sigue siendo el mismo, así como la misión y visión institucional. El cambio obedece a una reconceptualización donde se entiende que la realidad de cada asentamiento es particular, y por tanto las necesidades que desde estos se plantean requieren también atención particular. Respecto a esto, la organización no impone una lógica de intervención *a priori*, sino que la va construyendo junto con los vecinos dejando abierta incluso la posibilidad de evaluar si la construcción de viviendas de emergencia es o no una intervención necesaria en cada caso (Techo, 2011). De esta forma la acción que dio mayor visibilidad, identidad y caracterizó a Techo hasta ese momento: la construcción de las viviendas de emergencia, pasa a formar parte de este nuevo modelo de intervención propuesto pero solo en términos de alternativa, como una más del conjunto de acciones que se pueden desarrollar.

Económica y financieramente, tanto UTPMP como posteriormente Techo como “modelo”, se basa en el aporte “solidario” de la población. La recaudación se realiza a través de campañas masivas y la presencia de grupos de voluntariado –principalmente juvenil- destinados a este fin en lugares de concentración o pasaje de público en general

en distintas ciudades del continente en fechas que se promocionan. También cuenta para la financiación de actividades del aporte de empresas mediante el formato de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y voluntariado corporativo. Para esto el marketing organizacional dirigido por la “marca” Techo ha sido crucial, ya que es un producto que se ha impuesto como fácilmente identificable, asociando la “mediagua” adaptada a contexto (el dibujo de trazos de las paredes y el techo a dos aguas rápidamente asociado al concepto de vivienda y de “hogar” desde muy temprana edad). Por otra parte, la identidad Techo ha logrado ser también parte de la población beneficiaria la cual, tanto en la documentación revisada como en las entrevistas realizadas para este trabajo, así lo plantean.

La colaboración del mercado es una de las clave del éxito de la gestión que esta organización ha podido capitalizar. Camiruaga (2014) en su artículo sobre Techo Uruguay, plantea que esta organización presenta “un modelo de gestión institucional que posee una fuerte impronta empresarial, que ha desarrollado desde sus inicios en el año 2000 en Chile y que acompañó los procesos de consolidación institucional” (Camiruaga, 2014, p. 83), replicando en su extensión a otros países del continente su modelo de gestión alcanzando niveles de reconocimiento. Respecto a este modelo de gestión institucional, la autora plantea que es innovador y novedoso sobre todo desde una organización de la sociedad civil. La incorporación a la gestión organizacional-social de algunas “tecnologías” propias del sector empresarial privado, marca una diferencia con otras organizaciones de la sociedad civil:

...Techo es, sin dudas, una de las OSC que más ha visualizado los beneficios que se desprenden de generar alianzas con el sector privado para fortalecer sus estructuras y su gestión. Las empresas no son para Techo meros financiadores de proyectos sino que, en varios casos, funcionan como socios para desarrollar una gestión institucional eficiente. (Camiruaga, 2014, p.95)

Como ya mencioné, UTPMP inicialmente y luego Techo tuvieron una visibilidad internacional muy grande debido al apoyo que ha realizado en diferentes países que sufrieron catástrofes en América Latina. Techo fue una de las primeras instituciones que reaccionó para ayudar a Haití después del terremoto de 2010 y luego recibió fondos del BID para construir 10.000 viviendas en ese país por ejemplo. Este tipo de respuesta ante situaciones de catástrofes ha convocado el apoyo de voluntariado que se mueve a nivel

internacional y regional, además de la proyección que tiene la organización en países de América Latina.

V.2. La historia de UTPMP y Techo en Uruguay

Posteriormente a la crisis del 2002 en nuestro país, comienza a gestarse tímidamente lo que pasaría a ser UTPMP Uruguay. Reseña en texto Buenas Prácticas de Naciones Unidas-Hábitat (2008), que Un Techo para mi País-Uruguay comenzó a formarse en junio de 2003 cuando universitarios “inquietos y desconformes con la realidad del país salieron de sus casas y decidieron involucrarse con los más necesitados”.

UTPMP Uruguay, fue creciendo de a poco, tanto en lo que refiere a cantidad de voluntarios a los que logra acercar a su propuesta, como en cantidad de beneficiarios de las viviendas construidas. Esto a su vez tuvo un impacto directo en el crecimiento a través del “reclutamiento” de nuevos voluntarios, dado que la principal actividad generada en esa época tiene que ver casi exclusivamente con la recolección de fondos y la construcción de viviendas de emergencia.

Durante el año 2005 se realiza la primera campaña publicitaria masiva en Montevideo, la cual impactó fuertemente en la población haciendo conocer públicamente a UTPMP Uruguay. Lentamente se va expandiendo a otras localidades del país manteniendo la impronta de intervención en otros asentamientos precarios¹¹⁸.

Finalmente, en el año 2006 se formaliza la creación de UTPMP Uruguay y en 2007 se concreta la creación de la Oficina en el país con sede en Montevideo. En esa etapa es de destacar la realización de un Catastro Nacional de Asentamientos que contó con el asesoramiento y apoyo económico de la Sede central de Techo en Chile. La experiencia de uruguaya difiere en alguna medida de la chilena y si bien recoge la experiencia la adapta a la realidad local:

Lo que pasa con Chile es que lo institucionaliza, lo estatiza, lo desarrolla y le pone plata. Entonces se fortalece muchísimo, eso también se intentó hacer en otros países y acá ahora no es tanto una etapa sino distintas cosas que necesitan trabajarse a nivel barrial y que

¹¹⁸ Durante el primer gobierno del Frente Amplio (2005-2009), territorios sobre los cuales se encontraba actuando el entonces Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI, instalado de mano del BID en Uruguay desde el año 1999), fueron escenario de intervenciones conjuntas de ambos programas. No obstante ello, de esta etapa no datan señales de articulación y coordinación de acciones a nivel territorial ni de otras esferas del gobierno departamental de Montevideo u otros departamentos del interior del país, ni a nivel nacional.

tienen un sustento más de base, de desarrollo comunitario de fortalecimiento de capacidades comunitarias que es necesario trabajar para lograr un hábitat más digno [...] Existían sí instancias de capacitación, con OBSUR hicimos un programa de capacitación con varios módulos, era optativo cualquier voluntario podía formar parte y a los coordinadores se exigía y se les decía está bueno que lo tomen que formen parte, después fue muy difícil porque estaban con las actividades del voluntariado mismo, dentro del ciclo del voluntariado no existía que entraran se capacitaran y fueran a terreno a trabajar sino que ya formaba parte del proceso. Esto estaba entonces más orientado al equipo de voluntarios permanentes (Actor institucional Techo 3, comunicación personal, 2017).

La organización en Uruguay no es ajena a estas transformaciones que se producen a nivel internacional en 2011. Las mismas se hacen visibles también con el cambio de nombre que le otorgaba identidad y reconocimiento público del programa pasando de UTPMP Uruguay a Techo Uruguay. Por otro lado, Techo ha consolidado algunas de las tendencias que se venían registrando con UTPMP Uruguay. Entre ellas se destaca que ha sabido leer la “demanda” proveniente desde el sector empresarial y la ha canalizado a través de propuestas flexibles tanto en la dedicación de tiempos, continuidad, tipo de apoyos realizados como voluntariado, posibilidad de extender la experiencia del trabajo voluntario a otros miembros de la familia de los empleados que participan por ejemplo (Camiruaga, 2014). La generación de alianzas en términos de asociaciones estratégicas permite que Techo haya contado y cuente con asesoramiento de empresas líderes de las más diversas áreas en nuestro país: Fábricas Nacionales de Cerveza, Banco Itaú, Pontevedra, Montevideo Shopping, OCA, Young & Rubican, MindShare, Burson Marsteller y Wunderman, Carle & Andrioli, Estudio Ferrer, Burson Marsteller, Jhonson y Jhonson, Unilever, Coca Cola, IBM, El País, CUTCSA, Weayerhouser y Gerdau. Este listado es mucho más exhaustivo si se cuentan los apoyos puntales de empresas a distintas ofertas que brinda Techo Uruguay para colaborar (Camiruaga, 2014).

Estas empresas han colaborado con Techo en los más diversos formatos: desde auspiciar que sus empleados participen en las construcciones, desarrollar campañas de donación de sus clientes, esponsorizar actividades de divulgación y búsqueda de fondos, hasta brindar su capital intelectual y el know how empresarial en “áreas de apoyo” (administrativas y de finanzas, comunicacionales, jurídica). También existe un Consejo Asesor, integrado por siete empresarios, que facilita la generación de vínculos y redes con el sector privado y el acceso directo a los clientes y consumidores de las empresas que lo integran.

Desde la perspectiva de cualquier organización, es posible clasificar en cinco los tipos de recursos que pueden recibir de las alianzas con el sector privado: 1) aportación de fondos; 2) transferencia del capital intelectual (know how); 3) acceso a su capital social; 4) el involucramiento de su capital humano y 5) el aporte de diversos recursos e infraestructura que forman parte de su operación. (Camiruaga, 2014, p.88)

Camiruaga (2014) especifica que Techo ha desarrollado diversas estrategias tendientes a captar la colaboración empresarial. Entre las principales opciones aparecen:

...solventar los gastos de vivienda/s de emergencia; la construcción de la vivienda por parte del personal de la empresa; patrocinio de la intervención en un barrio o de un plan de habilitación social; esponsorización de eventos. Estas alternativas no son excluyentes. Por el contrario, algunas empresas colaboran a través de más de una de ellas. Estos programas son una herramienta que Techo propone a las empresas para facilitar la construcción de nuevas alianzas. Resulta sencillo para las empresas tomar esta oferta de Techo y elegir qué opción u opciones se adaptan más a sus intereses y posibilidades. Además, la oferta de alianzas de Techo con el sector privado no se agota en estos seis programas sino que, por el contrario, la organización dedica especiales esfuerzos a establecer alianzas que benefician a ambas partes y se adaptan a lo que cada empresa está buscando. (Camiruaga, 2014, p.88)

En cuanto al sostenimiento económico de Techo Uruguay (Lima, 2012), el mayor aporte proviene de las empresas que colaboran tanto financieramente, como con materiales, infraestructura y capital humano en un 64 % aproximadamente del total de fondos manejados. En tanto poco más del 21 % aproximadamente proviene de las campañas de recolección masivas realizadas por voluntariado. Apenas menos de un 2 % de los aportes financieros provienen de socios colaboradores que lo hacen en forma sistemática, en tanto el 3,5 % corresponde a apoyos internacionales y lo que las familias beneficiarias retornan asciende a un 7 %¹¹⁹.

Los fondos para el trabajo de la OSC provienen de donaciones obtenidas a través de campañas de promoción y sensibilización, fondos aportados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y a través del vínculo con empresas que realizan acciones sociales, filantropía o políticas de responsabilidad social empresarial (RSE). UTPMP-Uruguay

¹¹⁹ Techo-Uruguay tiene como requisito para la construcción de la vivienda de emergencia el aporte pecuniario de la familia beneficiaria que en 2016 fue señalado por personas consultadas -tanto técnicos como beneficiarios-, era de aproximadamente \$ 3.000- \$ 3.500 uruguayos (equivalente a 100-120 U\$S).

tiene un consejo asesor integrado por exitosos empresarios que han participado en sus actividades, se han involucrado y participan en un proceso constante de aprendizaje mutuo. La experiencia de esta OSC muestra también algunos elementos de coordinación con instancias estatales y otras OSC. Existen antecedentes que pueden resultar de interés en lo relativo a la relación con el Estado. (Pereira et al, 2012, p.86)

En materiales de comunicación institucional sobre la Rendición de Cuentas 2014 se plantea que ese año, Techo Uruguay percibió ingresos por un total de:

...15.487.985 pesos uruguayos, provenientes en su mayoría del aporte de las empresas que nos acompañan. Los aportes provenientes de socios han representado históricamente uno de los porcentajes más pequeños de las donaciones que recibimos, y por ello representan un desafío en este 2015 y los años venideros. Aumentar la comunidad de socios nos va a permitir una mayor sostenibilidad en los compromisos asumidos en los asentamientos en los que Techo trabaja. (Techo, 2015, p.6)

En este mismo informe de referencia, se plantean los egresos resultados de la inversión social en obras que se detallan (regularización de la llegada de agua potable a un asentamiento, reparación y construcción de caminería en otro, obras para la reapertura de una policlínica barrial, apoyo en compra de terreno a un asentamiento, construcción de salón comunal en otro y capacitaciones en oficios) alcanzando una cifra de \$14.761.235 –correspondiente a más de 500.000 dólares según la cotización de la fecha-. Como parte de ese voluntariado corporativo que apoya con “capital intelectual” y con know how en servicios administrativos y financieros anuncian que en setiembre de 2015 “comenzaremos la auditoría de los Estados Contables del 2014, la cual será llevada a cabo por Deloitte Uruguay”, una de las empresas colaboradoras con quien Techo Uruguay ha generado alianza¹²⁰.

Mazzini quien formó parte de UTPMP y Techo -tanto en Uruguay como a nivel internacional entre los años 2007 y 2013, ocupando diferentes roles y cargos en la organización: voluntario en equipo de trabajo en asentamiento, coordinador de equipo de asentamiento, Director de Habilitación Social en Haití y Director de Formación y

¹²⁰ Para Techo las alianzas con las empresas significan un componente estratégico fundamental, porque a partir de ellas obtienen aportes claves e imprescindibles para su funcionamiento, como el apoyo económico, pero también contribuciones en términos de asesoramiento, de recursos humanos, de vinculación con ciertas redes y sectores de sociedad, entre muchos otros. (Camiruaga, 2014, p.86)

Por su parte, los casos de UTPMP ilustran acerca de cómo las OSC pueden generar ofertas atractivas a las empresas para la aplicación de sus políticas de RSE y, a cambio, obtener de ellas distintos tipos de apoyo, en particular, fondos, voluntarios y bienes o servicios. (Pereira et al, 2012, p.86)

Voluntariado Techo Uruguay-, plantea aspectos de la gestión organizacional respecto a otros actores de la sociedad civil y del mercado:

El involucramiento del sector privado en nuestra misión hace parte de nuestra concepción en la que todos los actores de la sociedad son necesarios para generar un cambio: en este caso a través de la financiación de los distintos programas, el voluntariado corporativo, donaciones pro bono, entre otras maneras de apoyar. Dar a conocer quiénes hacen posible el trabajo de Techo se corresponde a mínimos de transparencia que entendemos propios de una organización. Los espacios de difusión son donaciones y se utilizan mayoritariamente para apoyar directamente el trabajo que realizamos en los asentamientos, y solo una parte se emplea para la comunicación de las alianzas, por lo que me animo a afirmar que la causa sea la primera razón de acercamiento, por encima de la difusión del trabajo en conjunto con la empresa. Por otro lado, las herramientas de marketing de las empresas son funciones que responden a la razón de ser del sector empresarial, como lo es el beneficio económico. El uso de la asociación de marcas de empresas, con movimientos, ONG y otras instituciones, que se vinculan a principios y valores, con los que las empresas buscan que su imagen esté relacionada, está enmarcado en la base de la responsabilidad social empresarial. (Mazzini entrevista en GacetaUR, 2013, p.20)

Algunos de los formatos de colaboración del sector privado empresarial que Techo ha incorporado es por ejemplo la modalidad “pro-bono”. Mediante esta, las empresas colaboran además de con aportes financieros y trabajo de voluntariado corporativo de sus trabajadores, con servicios prestados en formato de “pro-bono” es decir que brindan sus servicios a la organización de forma honoraria en determinadas áreas donde poseen experticia (Camiruaga, 2014). La autora plantea a nivel analítico la división entre aportes en capital intelectual-know how y aportes en capital social¹²¹ que realizan las empresas que canalizan su apoyo voluntario mediante el formato “pro-bono”.

Es fundamental, en el desafío de un país más justo, el aporte de las empresas a partir el espíritu de su responsabilidad social empresarial. Desde ese lugar, en Techo hemos sumado a esta causa a distintas empresas aliadas que nos acompañan año a año, a través

¹²¹ Camiruaga (2014) propone siguiendo a Licandro (2008), una categorización de la colaboración que recibe TECHO desde las empresas “aliadas” que ordena en 5 categorías: a) fondos, b) capital intelectual-know how, c) capital social, d) recursos materiales e infraestructura y e) capital humano.

de sus aportes económicos, sus servicios prestados de forma pro bono o desde las actividades de voluntariado que promulgamos en conjunto. (Techo, 2015, p.6)

Plantea Camiruaga (2014) respecto al aporte empresarial en el formato “pro-bono”, que éste además de apoyar con trabajo voluntario a Techo, lo hace a través de servicios empresariales que le otorgan profesionalización y eficiencia a la gestión general de la organización. Señala como una particularidad a resaltar el área de comunicación y marketing de Techo que le permite posicionarse como ninguna otra organización social del medio lo había logrado hacer anteriormente:

...tanto los empresarios que participan del consejo asesor, como las alianzas construidas con empresas consultoras de diversos rubros que prestan sus servicios a la organización de forma honoraria (modalidad “pro bono”), le han permitido adoptar una gestión institucional eficiente y moderna [...].Techo cuenta con auditorías legales y contables y asesoría en áreas de administración y finanzas, jurídica, desarrollo de fondos y comunicación, por parte de reconocidas consultoras, estudios y empresarios locales. Este asesoramiento le permite incorporar una alta cuota de profesionalización y eficiencia en su gestión en general y de la comunicación en particular, que significan un diferencial clave. Esta lógica de eficiencia organizacional ha permitido a Techo desarrollar un proyecto sustentable, orientado hacia una gestión institucional estructurada, con procedimientos preestablecidos y protocolizados [...] La gestión de la comunicación aparece también como un trabajo eficiente, profesional, planificado y estratégico, orientado hacia los objetivos institucionales. De hecho, existe una integración absoluta del componente comunicación a la gestión institucional, casi como ninguna otra OSC de este país. (Camiruaga, 2014, p.95)

En entrevista realizada para el proyecto de investigación de López et al (2011), Emerita Silveira -quien en ese momento se desempeñaba como Directora de Marketing y Desarrollo de Fondos de UTPMP Uruguay-, planteaba:

...(Techo) busca involucrarse con empresas responsables, que cumplan con sus deberes, que sean responsables con sus empleados y que tengan RSE. Nosotros les ofrecemos ser parte de su RSE, que se sumen a nuestra causa y colaboren con nosotros para trabajar en esta situación de emergencia social [...] se trata de empresas responsables que se sienten identificadas con nuestra identidad y con lo que hacemos y quieren colaborar en la erradicación de la extrema pobreza. (Silveira en López et al, 2011, p.107)

Tanto en el formato UTPMP como el posterior Techo, la organización plantea la importancia de generar un modelo de intervención en el cual las familias beneficiarias sean simultáneamente receptoras y creadoras de las soluciones en conjunto con la colaboración del trabajo permanente del voluntariado:

...en Techo trabajamos en conjunto, vecinos y voluntarios, junto a otros actores de la sociedad para transformar la realidad de los asentamientos irregulares. Porque para transformar esta realidad y embarcarnos como sociedad en la búsqueda de una que sea más justa y equitativa es necesario un compromiso real de todos los que formamos parte de ella, en la que cada uno de nosotros tiene un rol fundamental [...] Para promover la organización y desarrollar la planificación, es fundamental tomar en cuenta la realidad y las necesidades del asentamiento. El potencial de transformación que tiene cada país puede ser aprovechado si se contemplan realmente las necesidades de las personas en los asentamientos y se busca trabajar de manera articulada. (Techo, 2015, pp.2-3)

En su página institucional -en consulta realizada en 2018-, la organización plantea que el modelo de intervención utilizado, busca que los vecinos de los asentamientos sean los “protagonistas del proceso de superación de la pobreza y de la generación de una comunidad autosustentable, allí donde hoy existe un asentamiento”¹²².

El fomento del desarrollo comunitario en asentamientos precarios, a través de un proceso de fortalecimiento de la comunidad, que impulse el liderazgo, la organización y la participación de sus pobladores para la generación de soluciones a sus problemáticas. El desarrollo comunitario es el eje transversal del trabajo de Techo en los asentamientos [...] Techo trabaja en asentamientos precarios, siendo su motor esencial la acción conjunta de sus pobladores y jóvenes voluntarios, quienes trabajan para generar soluciones concretas a la problemática de la pobreza. Techo impulsa un proceso continuo de fortalecimiento de la comunidad, siendo el desarrollo comunitario el eje transversal de la intervención. (Techo, 2013, pp.3-4)

El modelo de intervención luego del pasaje del formato UTPMP al formato Techo), se centra principalmente en generar organización y participación comunitaria.

El desarrollo de este modelo de trabajo responde a una serie de cambios institucionales que ha vivido la organización, tras quince años de experiencias y aprendizajes, apuntando a mejorar su labor. Estos cambios internos hoy se proyectan en una nueva imagen y

¹²² Consulta realizada en www.techo.org.uy el 12/1/18.

nombre que nos definen como Techo. Para Techo la solidaridad es una empatía fundamental con la realidad de las familias más excluidas, que nos mueve a trabajar en conjunto y participativamente, a compartir sus dificultades y anhelos, a aprender de sus capacidades y perseverancia, y a denunciar todo aquello que las margina y no les reconoce sus derechos fundamentales como seres humanos. La propuesta de Techo radica en el trabajo en conjunto, horizontal y participativo; que parte de la práctica para reflexionar y aprender de esta, en la búsqueda de una transformación social. Estos son elementos que hacen a la Educación Popular; y desde Techo tomamos muchas líneas de esta vertiente. (Mazzini en GacetaUR, 2013, p.20)

Sin embargo la asignación de viviendas de emergencia a aquellas familias que presentan los indicadores de vulnerabilidad -para los cuales sí se prevé la construcción de este módulo habitacional de emergencia con igual formato que cuando se trataba de UTPMP- sigue siendo una alternativa presente en el abanico de posibilidades.

Las construcciones que realiza Techo son viviendas de emergencia, una respuesta habitacional a una situación de emergencia que se integra en un proyecto mayor, por lo que es una de las acciones que desde Techo se promueve para la superación de la pobreza. El modelo de trabajo de la organización es integral, apuntando a trabajar sobre las diferentes dimensiones de la pobreza, siempre promoviendo la acción conjunta de vecinos y voluntarios. El eje transversal del proyecto es el desarrollo comunitario para promover el fortalecimiento de las comunidades que viven en los asentamientos a través de la participación y organización de sus miembros, así como el desarrollo de liderazgos validados y representativos. En este sentido, los vecinos junto con los voluntarios trabajan a partir de proyectos participativos que desarrollan juntos para la generación de respuestas y soluciones a las principales necesidades que enfrenta la comunidad diariamente. Así se profundiza principalmente en programas de educación y trabajo. (Mazzini en GacetaUR, 2013, p.20)

Techo ha reforzado sus áreas de intervención y se ha rediseñado para poder abordar la tarea que se plantea. Para esto inicialmente y antes de comenzar una nueva intervención, se realiza un relevamiento de carácter censal por parte del área de investigación social de Techo con participación de voluntariado para identificar las condiciones de

vulnerabilidad de los hogares así como la caracterización sociodemográfica de la población y el tipo y calidad de infraestructura existente en el asentamiento¹²³.

Forma parte de esta etapa el contar con un espacio donde poder realizar actividades colectivas, por ello la construcción de salones comunales donde estas infraestructuras son inexistentes, se convierte en una de las primeras metas buscando organizar la comunidad y fomentar su participación para la concreción de las obras.

Luego de estar “establecido” en el barrio Techo y de conformada la Mesa de trabajo, la organización comunitaria se va consolidando a través de planes de trabajo que trascienden lo habitacional y donde la meta es mejorar la calidad de vida de la población del asentamiento. La mesa de trabajo es un espacio participativo semanal de reunión y diálogo entre líderes comunitarios y voluntarios, en el que se diagnostican las principales urgencias y necesidades del barrio y se desarrollan programas para enfrentarlas: de educación, alfabetización, capacitación, microcréditos para emprendimientos laborales y promoción de salud. Desde los distintos proyectos y líneas de trabajo que se van desarrollando desde cada barrio, se promueve (desde Techo como metodología de intervención) la vinculación a redes y la articulación con instituciones y organizaciones tanto a nivel local como nacional que puedan potenciarlos.

(Se busca) desarrollar otros proyectos que contribuyan a la generación de soluciones integrales. Estas soluciones potencian las capacidades individuales y colectivas de autogestión en la comunidad e involucran a los voluntarios en un proceso de sensibilización y concientización en torno a la pobreza y sus causas, que los lleve a actuar y movilizarse para generar cambios reales (disponible en página www.techo.org, consulta realizada el 12/1/18).

En entrevista realizada para este trabajo, un integrante técnico de Techo explica:

...la mesa de trabajo es un espacio para el barrio y para arrancar a pensar problemas que tiene el barrio, necesidades y ver como las podemos resolver. Como forma de organizarnos vamos de a 2 o 3 voluntarios que conforman el equipo de trabajo en ese

¹²³ Techo cuenta con un área de investigación social que contribuye al trabajo que se realiza en asentamientos, a partir de la generación de información relevante, tanto a nivel interno como externo. El objetivo de empezar a medir y monitorear nuestro trabajo en los barrios y empezar a generar información que sirva para posicionar la problemática de los barrios informales en la agenda pública, mediática y política. Se define como un espacio de análisis, debate e investigación, donde es posible generar información y nuevos conocimientos vinculados con pobreza y desigualdad social en Uruguay. (Techo, 2016, p.7)

asentamiento, cada semana a reunirnos con los vecinos (actor institucional Techo 2, comunicación personal, 2016).

En entrevista realizada por Schenck (2010) para su tesis, una persona que ocupaba el cargo de dirección técnica de UTPMP Uruguay en ese momento, planteaba respecto al rol de la mesa de trabajo y la participación vecinal:

... no es hablar en lugar de la comunidad, no es ser la voz de ellos, sino acompañarlos. A nosotros nos gusta decir que nuestra misión es 'elevar' la voz del barrio, no es ser la voz del barrio. Y ahí lo que hacemos es: nos juntamos, por lo general la primer necesidad clave que sale es que no tienen un lugar donde juntarse, porque en muchos barrios no hay un comunal, una sede, un algo, entonces juntamos fondos para construir un comunal, que es una casa del Techo pero doble. Entonces se construye...después vemos que otras necesidades tiene el barrio y UTPMP tiene dentro de esta etapa ciertos planes: plan de educación, hacemos un espacio educativo con niños escolares, preescolares y adolescentes, hay un espacio joven, un espacio de salud, un espacio de huerta orgánica, un espacio de microcréditos, hay un espacio de capacitación en oficios [...] Entonces la idea del Techo es poder seguir dando herramientas, reconocer que la casa no ataca el problema de forma definitiva, que la casa en realidad es una solución mínima para las familias que viven en una situación urgente. Con la casa buscamos mejorar un poco ese nivel pero no es que nos vamos, seguimos dando otras herramientas siempre, como ves trabajando con la comunidad. (Integrante de dirección técnica de UTPMP Uruguay en Schenck, 2010, p.20)

Por último, es importante volver a señalar –dado que fue un aspecto sumamente recalcado en las entrevistas a actores técnicos integrantes y ex integrantes de Techo- que no tiene porqué ser así cronológicamente. Señalaba una de las personas entrevistadas para este trabajo: Se tiende a la generación de soluciones definitivas de hábitat y vivienda. Por otra parte, en documentación institucional de Techo se explicita que la concreción de este objetivo tiene referencia a otras acciones como: el logro de la regularización de la titularidad de la tierra, la vivienda definitiva, los servicios básicos, la infraestructura comunitaria necesaria y acciones de desarrollo local que permitan sostener estos procesos. En esta fase se busca la coordinación con la institucionalidad estatal (en Uruguay representada por el MVOTMA –y dentro de este el PMB- a nivel nacional y las Intendencias departamentales en el segundo nivel de gobierno), de modo de coordinar esfuerzos con aquellos organismos encargados de la regularización de asentamientos, en

procesos de inclusión y de formalización (en referencia a las soluciones habitacionales definitivas y su mejora, así como tenencia de la tierra y la infraestructura básica de servicios públicos).

Estas etapas de intervención en los asentamientos previamente seleccionados¹²⁴, se van articulando como eje transversal con la participación y/o apoyo del voluntariado (en todos los formatos previstos) y de la población beneficiaria a la cual van destinadas las acciones (Techo, 2012).

Desde sus inicios Techo centra su tarea en las áreas de vivienda y desarrollo social y su objetivo último es la superación de la pobreza. Tiene como destinatarios de su intervención a los habitantes más desfavorecidos que residen en asentamientos precarios o irregulares, también denominados campamentos, favelas, villas, etc. A su vez, su trabajo tiene también un fuerte foco en la movilización y formación de jóvenes universitarios que, sensibilizados ante el problema de la pobreza, asumen un compromiso a través de actividades de voluntariado. Techo ha desarrollado un modelo de intervención mediante el cual las familias de los asentamientos son, a la vez, receptoras y creadoras de las soluciones, junto con los voluntarios que trabajan de forma permanente con ellas. Este modelo procura que los vecinos sean los protagonistas del proceso de superación de la pobreza y de la generación de una comunidad autosustentable, allí donde hoy existe un asentamiento. Con la superación de la pobreza como norte, Techo ejecuta un modelo de trabajo fundado en la realidad que viven las familias en los asentamientos. Desde las urgencias habitacionales, hasta la falta de acceso a derechos y servicios básicos (como agua, luz, saneamiento, salud y educación) o la posibilidad de acceder a un trabajo digno, son múltiples las necesidades que esta población presenta, y que Techo busca abordar. En este sentido, las estrategias de intervención pretenden generar impactos significativos en los asentamientos, así como denunciar la realidad que allí se vive, ofrecer caminos para generar mayor acceso a los derechos y promover que las capacidades propias de la comunidad sean las que lleven a su empoderamiento y a la superación de su condición. (Camiruaga, 2014, p.84)

En cuanto al acercamiento y “captación” de voluntariado, Techo (ya desde la etapa UTPMP), ha desarrollado e incorporado diversidad de estrategias que le permitan llegar tanto al voluntariado juvenil –preferencialmente- para la actuación directa en los

¹²⁴ En esto también ponen énfasis las diferentes publicaciones institucionales de Techo consultadas para este trabajo y algunas de las entrevistas realizadas, que señalan que los criterios de “intervención” fueron modificándose a lo largo del tiempo incorporando para ello la investigación social y el aprendizaje que desde esta área se venía produciendo.

territorios donde se focalizan sus intervenciones y las campañas de recolección de fondos, así como a otros voluntariados como el corporativo-empresarial que como hemos señalado son los que se hallan en la concepción medular del programa como tal.

...Las estrategias segmentadas por públicos se diseñan y ejecutan de forma planificada y coherente con los objetivos institucionales. Pueden advertirse resultados e impactos muy favorables, fruto de estas estrategias, dentro de los que se destacan: la capacidad de captación y movilización de voluntarios jóvenes, altos niveles de adhesión a las campañas de recaudación de fondos, la generación de alianzas de mutuo beneficio con el sector empresarial y los altos índices de masividad en las propuestas y de visibilidad de la imagen en la opinión pública. No obstante, surgen desafíos concretos que la organización debe enfrentar en los próximos años, como la captación de voluntarios permanentes que se comprometan con los procesos de habilitación social y el posicionamiento deseado de la imagen en la opinión pública. (Camiruaga, 2014, p.95)

Tamara Kasztan entrevistada para este trabajo en noviembre de 2016 cuando se desempeñaba como Directora de Formación y Voluntariado de Techo, compartió una presentación que utiliza la organización para realizar la charla dirigida a nuevos voluntarios. En dicho insumo, se plantean las áreas donde se puede incorporar el voluntariado permanente que quiere ingresar a Techo: desarrollo de fondos y de hábitat, equipos de asentamientos, construcción y logística, área de investigación social, gestión de programas y proyectos, administración y finanzas, área de personas, comunicación, formación y voluntariado y área jurídica. Todas las áreas funcionan con referentes o coordinadores que en algunos casos son personas rentadas por Techo, pero la mayor cantidad de recursos humanos que componen la organización (también en estas áreas detalladas), son voluntarios. A continuación se señalan las principales características de cada una de estas áreas de trabajo.

Cuadro 5- Áreas de trabajo Techo Uruguay

Nombre área	Rol en la organización	Conformación/Roles
Equipo de asentamientos	Principal vínculo entre Techo y los asentamientos	Voluntarias y voluntarios que trabajan en forma constante en un mismo asentamiento con 2 roles diferenciados: coordinador/a de comunidad y voluntariado del equipo

Equipos de programas y proyectos	Encargados de diseñar, implementar y evaluar programas y/o proyectos relacionados a temáticas de vivienda, infraestructura, educación y trabajo, de acuerdo a la realidad de cada asentamiento	Deben tener un estrecho vínculo con el equipo de trabajo en cada territorio
Administración y finanzas	Garantizar la correcta asignación de los recursos económicos y financieros dentro del proyecto, teniendo en cuenta la misión y la visión de Techo, dando transparencia y los flujos de fondos	Llevar la contabilidad de la organización a nivel nacional y elaborar presupuestos y rendiciones de gastos
Área de investigación social	Contribuir al trabajo que realiza Techo en asentamientos a partir de la generación de información relevante, tanto a nivel interno como externo	Generar espacios de análisis, debate e investigación. Generar información y nuevos conocimientos vinculados con brecha y desigualdad social en Uruguay
Comunicación	Generar estrategias para alcanzar a los distintos públicos, para esto se relaciona con voluntariado, con vecinas y vecinos de los barrios, socios, empresas y sociedad en general	Desarrollar tareas de prensa, comunicación interna, relaciones institucionales, diseño y audiovisual
Construcción y logística	Planificar y ejecutar las construcciones, así como otros proyectos de infraestructura y actividades de manera integral (también la logística y el abastecimiento)	
Desarrollo de fondos	Garantizar de manera sustentable los recursos financieros necesarios para que Techo pueda cumplir con sus objetivos sociales organizacionales	Generar alianzas y buscar donaciones de empresas e individuos particulares. Organizar eventos diversos con el fin de recaudar fondos
Formación y voluntariado	Velar por el desarrollo de liderazgos críticos en la institución, mediante una adecuada gestión de los equipos y la promoción de espacios de problematización sobre la realidad	Enfoque en 2 ejes: la formación y la gestión de personas, el primero tiene que ver con la promoción de conciencia crítica y el segundo con la capacitación para la gestión 1.
Desarrollo del hábitat	Promover la implementación de soluciones definitivas en los asentamientos irregulares, relacionadas a la transferencia del patrimonio y del hábitat adecuado	Transformar un asentamiento en una comunidad integrada social y territorialmente en un hábitat adecuado que les permita alcanzar su pleno desarrollo como familias y sujetos de derecho en esta sociedad

Área jurídica	Responsable de garantizar el cumplimiento de las obligaciones legales velando por la excelencia en la gestión y la sustentabilidad institucional	Gestionar y revisar convenios de donación, contratos comerciales, el funcionamiento institucional de la persona jurídica, la tramitación de los permisos administrativos, contestación de requisitos, soporte a reas sociales, etc. 2.
Área de personas	Planificar la incorporación de personas, generando procesos de reclutamiento, selección, desarrollo, evaluación y desvinculación	Gestión del clima laboral y administración legal de las personas

1. Como requisitos se plantea entender el trabajo junto a los vecinos como un espacio horizontal, mantener un compromiso de participación constante por un periodo de tiempo determinado y tener interés en adquirir las herramientas y conocimiento para desempeñar el rol de voluntario/a.
2. Como requisitos se plantea conocer y tener claridad del contexto territorial donde se emplazar los asentamientos y un conocimiento legal, urbanístico y social de la comunidad.

Fuente: elaboración propia en base a fuentes organizacionales

En una nota publicada en la revista GacetaUR (junio 2013) titulada “Raíces de un paradigma: la solidaridad detrás de la Extensión universitaria”, se plantea que una de las modalidades de trabajo solidario que se registran en Uruguay es la extensión universitaria. En el referido artículo, Mauro Mazzini¹²⁵ en ese momento Director de Formación y Voluntariado de Techo y responsable de la promoción e incentivo del voluntariado en el ámbito universitario, fue entrevistado planteando lo siguiente:

Desde Techo entendemos necesaria la participación de todos los actores que hacen a la sociedad para encontrar caminos hacia la superación de la pobreza. Una sociedad civil organizada, que participa en la confección, ejecución y evaluación de las políticas públicas, hace que estas sean más eficaces en la construcción de un país justo. Por ello, en la búsqueda de estos caminos, entendemos como principios de acción elementales el trabajo en red y la articulación...El día en el que la sociedad sea un lugar justo, con igualdad de derechos y oportunidades para todos y todas, Techo dejará de existir. El problema habitacional es una representación más, de otras problemáticas mucho más profundas; orientar la búsqueda hacia cambios estructurales que no permitan la

¹²⁵ M. Mazzini fue entrevistado también para este trabajo de tesis aunque hace ya varios años que no participa de Techo. No obstante ratificó muchos de los planteos expresados años antes en esta publicación.

reproducción de esta y otras representaciones de la injusticia que se vive en los asentamientos es a lo que convocamos a todos los actores de la sociedad. (Mazzini en GacetaUR, 2013, p.20)

Hasta 2012, Techo había alcanzado las 85.000 viviendas de emergencia construidas en Latinoamérica y El Caribe, así como la movilización de 500.000 voluntarios, la implementación de 452 mesas de trabajo en asentamientos, la participación de 15.000 niños y niñas en los programas de educación y la entrega de 3310 viviendas definitivas a las familias (Techo, 2012). No cabe duda de que se trata de una organización de gran escala, tanto en las respuestas que brinda a los beneficiarios como en la movilización de voluntarios.

En Uruguay, según información recogida en la su página institucional, Techo llevaba construidas más de 2.600 viviendas de emergencia en Montevideo, Paysandú, Lavalleja, Maldonado, San José, Florida, Salto, Rivera, Canelones y Durazno, con la participación de más de 23.000 voluntarios. Según la web institucional consultada, Techo trabajaba a esa fecha en 17 asentamientos con planes de educación, trabajo y desarrollo comunitario, contando con el respaldo de más de 100 empresas que apoyan esta intervención (Techo, 2012). Su crecimiento se puede observar también en la cantidad de directores contratados (cifra que ha aumentado con los años, llegando a 15 directores en 2012), en las alianzas que ha generado y en los niveles de visibilidad en la opinión pública, siendo una de las OSC más conocidas del país.

Según investigaciones realizadas en Uruguay por Equipos Mori en 2010 y en 2011, Techo era, junto con UNICEF, la organización con mayor recordación espontánea entre los entrevistados. A su vez, en 2010, casi el 90% de los entrevistados conocía la organización y 78% de ellos recordaba alguna de sus campañas publicitarias (Equipos Mori 2010). Estos estudios permiten constatar la existencia de altos niveles de visibilidad y recordación entre los entrevistados de la organización.

V.3. El voluntariado y la PSH en Techo

En este apartado me centraré en poder analizar y visualizar a través de material recogido en diálogo con distintos actores vinculados a Techo, algunas de las principales categorías utilizadas y ver cómo estas operan y se conciben en el programa.

La producción social del hábitat y las prácticas voluntarias tienen forma de darse la mano muy potentemente. Acá en los primeros debates sobre pobreza aparece la dicotomía Estado-sociedad civil y no está bueno reproducir esto sobre todo cuando el Estado no es capaz de dar respuesta a estas problemáticas y no está mal que sea la sociedad civil la que pueda aportar en estas temáticas [...] Hay un prejuicio de que si algo lo aborda desde la sociedad civil se va a ver como un objeto de caridad y eso es muy simplista (Actor institucional Techo 3, comunicación personal, 2017).

V.3.1. La concepción de PSH en Techo

Para adentrarnos en estas cuestiones resulta de utilidad revisar algunas referencias desde producciones y publicaciones de ambos programas respecto a la PSH y su conceptualización.

A efectos preparatorios del Hábitat III (Quito, 2016), el economista Luis Bonilla Ortiz-Arrieta quien era director de la Oficina Central de Techo Internacional, en una exposición en la VII Conferencia Latinoamericana de Ciencias Sociales organizada por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), en noviembre de 2015 en Colombia, presentó la propuesta de su organización titulada: “Nuestro derecho transformar nuestras ciudades, un desafío de la nueva agenda urbana mundial”. Mediante este documento Techo presenta su concepción de PSH, vinculándola a los planteos de la Coalición Internacional para el Hábitat -América Latina (HIC-AL) y a la definición brindada por el mexicano Enrique Ortiz Flores.

La producción social del hábitat consiste en la construcción y transformación de espacios por parte de los ciudadanos y ciudadanas. Como prueba de la extensión de esta realidad, el arquitecto Enrique Ortiz, de Hábitat International Coalition, señala que, en los países del sur global, más del 50% de las viviendas en particular y del hábitat en general son contruidos al margen del mercado y sin apoyo del Estado [...] De esta manera, la producción social del hábitat se torna una producción de subsistencia y resistencia. Producción que deja lecciones muy útiles para incorporarlas a la forma en que concebimos la transformación de nuestras ciudades. (Bonilla Ortiz-Arrieta, 2015, p.1)

Bonilla Ortiz-Arrieta hablando en nombre de Techo (2015, 2016) plantea que el concepto de PSH tiene algunos elementos fundamentales como ser: la promoción de la participación de los habitantes tanto en el conocimiento del territorio, el diagnóstico de sus necesidades, como en su priorización y la búsqueda de soluciones innovadoras; la

importancia de la organización comunitaria para la ejecución de proyectos en forma articulada con otros actores de la sociedad, fortaleciendo el trabajo en red y “las dinámicas solidarias, horizontales y colectivas que permiten construir nuevas formas de relaciones sociales”.

Techo entiende la PSH como una práctica pedagógica con un potencial político importante (Bonilla Ortiz-Arrieta, 2015).

(PSH) Es un proceso de toma de acción social frente a la desposesión, que promueve la politización de nuestros problemas a través de la síntesis de la reflexión y la práctica, y que da paso a nuevas formas de entender la realidad. Traslada las explicaciones individualistas y resignadas de las situaciones injustas, como la pobreza desde “la mala suerte”, el destino o las decisiones individuales, hacia la comprensión de estas como el resultado de dinámicas sociales desiguales [...] Para aprovechar este potencial, es necesario que estas acciones puntuales de propuesta, resistencia, emergencia o subsistencia cobren dimensiones políticas capaces de dar cuenta de los déficits del modelo actual y la posibilidad ciudadana de transformar la realidad. Ese es un desafío determinante para que la producción social del hábitat sea un factor aún más potente para la transformación urbana. (Bonilla Ortiz-Arrieta, 2015, p.2)

Se refuerza el concepto de PSH como el que potencializa no solo la producción “en” la ciudad (la materialidad de las acciones) sino también “de” la ciudad, planteando de esta forma la democratización de la que va acompañado el planteo. La ciudad debe ser el lugar donde desarrollarse, donde integrarse y estos procesos deben ser: participativos, colectivos y democráticos se plantea desde estos documentos.

Los elementos mencionados anteriormente, puestos en acción, además de ser factores que sirven para refutar los pilares fundamentales de la gestión urbana mercantil y especulativa, también contienen una fuerza simbólica para promover nuevas formas de pensar y construir los espacios urbanos, desarrollar relaciones sociales y transformar el territorio. (Bonilla Ortiz-Arrieta, 2015, p.2)

El Estado adquiere en la propuesta de Techo¹²⁶ un rol protagónico y amplificador en términos utilizados por Bonilla Ortiz-Arrieta.

¹²⁶ Es importante no perder de vista la relación entre Techo Chile y el gobierno en ese país, donde la organización fue de las principales –sino la principal– ejecutora de la política social de vivienda dirigida a los sectores más pobres de la población. En 2015 se produjo un “quiebre” que provocó un distanciamiento debido a la decisión del gobierno de no trabajar con Techo Chile en la reconstrucción tras el terremoto en

Resulta fundamental que el Estado busque promover la producción social del hábitat en el diseño de las políticas públicas. Para esto, se deben promover cambios importantes tanto a nivel del modelo político, como de las políticas de hábitat. (Bonilla Ortiz-Arrieta, 2015, p. 1)

En cuanto a los cambios a nivel del modelo político requeridos, desde Techo (Bonilla Ortiz-Arrieta, 2015), se señala que es importante profundizar la reforma social del Estado. Para ello se requiere poner foco en algunas cuestiones como ser: el rol del Estado y su participación activa “en la distribución y redistribución del ingreso y las riquezas”, en “la promoción de la participación ciudadana, y la democratización de los procesos de decisión, implementación y evaluación de políticas”, así como en una política del gasto social anticíclico que torne viable la inversión social requerida para que la política social de hábitat y vivienda tenga un enfoque universal y de derechos.

En referencia en concreto a las políticas de hábitat y los cambios requeridos, según Bonilla Ortiz-Arrieta (2015), se torna necesario:

...el fortalecimiento del derecho al suelo, la vivienda, el hábitat y la función social de la propiedad [...] la regulación del mercado de suelos, inmobiliario y de alquileres; [...] la ampliación y fortalecimiento de mecanismos de seguridad de la tenencia del suelo y la vivienda”; así como “facilitar la organización de un sistema de trabajo, producción, distribución e intercambio popular” y “la gestión articulada con organizaciones de la sociedad civil, organizaciones comunitarias y movimientos sociales Bonilla Ortiz-Arrieta (2015).

V.3.2. Material sensible: el trabajo voluntario en Techo. ¿Cómo es?, ¿cómo y en qué participa?, ¿qué lo mueve?

¿Qué significa ser voluntario en Techo? No entendemos el voluntariado como una acción de práctica de caridad o de filantropía [...] Creemos en el voluntariado desde una perspectiva transformadora, y como una forma efectiva de promoción de la ciudadanía. (Techo, 2016, p.3)

Techo se propone en uno de sus objetivos estratégicos relacionado a la promoción de conciencia y de acción social, el involucrar voluntariado en términos tanto cuantitativos

la IV Región, llegando a salir en la prensa dichos de la ministra de Vivienda y Urbanismo P. Saball, tales como “aquí hay tantas tareas más que sólo hacer viviendas de emergencia”, cuestión que provocó algunas fricciones. Sin embargo, a la fecha y de acuerdo a información relevada en las páginas oficiales tanto del organismo del Estado como de la ONG, seguirían actuando en forma conjunta mediante convenios.

como cualitativos. El tipo de voluntariado al que apela (al menos desde la propuesta y el discurso es de tipo “crítico y propositivo en el trabajo con los y las pobladores y pobladoras de los asentamientos informales, para promover la participación ciudadana y el ejercicio pleno de los derechos” (<http://www.techo.org/paises/uruguay/techo/que-es-techo/www.techo>, consulta realizada 16/1/17).

Para poder sumarse a la propuesta de Techo con las universidades se generan diferentes formatos: pasantías estudiantiles, trabajos de extensión, investigación, etc. Se da una búsqueda desde Techo de vincular teoría y práctica y también se intenta que en la formación universitaria el tema del voluntariado tenga un espacio a través del contacto con docentes. La formación es una línea importante de trabajo para la institución por tanto docentes universitarios muchas veces realizan actividades tanto dirigidas hacia el voluntariado y el equipo de trabajo de Techo como para los vecinos de las comunidades (Actor institucional Techo 1, comunicación personal, 2016).

Permanentemente se están realizando charlas informativas para nuevos voluntarios, todos los lunes y jueves durante el 2016 se realizó esta actividad. Con cada uno de los voluntarios que se incorporan se firma un “compromiso”. La convocatoria a actividades puntuales y concretas muchas veces es la puerta por la cual se “captura” a voluntarios que luego se suman al equipo fijo (Actor institucional Techo 3, comunicación personal, 2017).

La inducción al voluntariado se realiza mediante charlas informativas y entrevistas donde se piden los datos mínimos para poder planificar el trabajo voluntario (nombre, edad, contacto, experiencia voluntariado anterior, forma de llegada a Techo). En estas instancias se le cuenta que es Techo y cuáles son las tareas/actividades para las cuales están convocando (Actor institucional Techo 3, comunicación personal, 2017).

En entrevistas realizadas para este trabajo a actores voluntarios y técnicos de Techo, los mismos aportan una visión actualizada de formatos de vinculación institucional, dilemas, potencialidades y hallazgos en torno a la relación de la organización con el voluntariado. No obstante, a efectos de concentrarme en el período de estudio propuesto, fue necesario tomar en cuenta algunas otras fuentes que dieran cuenta del formato de UTPMP, es decir de la forma organizacional anterior a esta etapa. Para ello han resultado de suma utilidad algunas entrevistas realizadas a técnicos y voluntarios que ya no están vinculados a Techo pero que lo estuvieron en ese período, así como otras fuentes secundarias.

Hay dos objetivos que coexisten y son igualmente importantes. Uno es mejorar las condiciones de vida de la población de asentamientos apostar al desarrollo comunitario

al hábitat y la vivienda en asentamientos donde residen sectores más vulnerables. Y el otro tan importante como el otro, es vincular al sector universitario que va a estar trabajando en diferentes lugares seguramente claves para el desarrollo de su país con la realidad de los asentamientos que muchos no tienen la oportunidad. En la mayoría son y eran jóvenes, esencia de voluntariado juvenil (actor institucional Techo 3, comunicación personal, 2017).

En cuanto a desigualdades de género en el caso en particular de Techo, parecería que las mayores brechas se concentran en la participación de mujeres y varones y no en el tipo de tareas desarrolladas.

La distribución según sexo de los voluntarios permanentes de UTPMP muestra una clara mayoría de mujeres y la tendencia parecería continuar así (baja un 2% la presencia masculina y aumenta un 2% la femenina de 2009 a 2010). Esta característica es bastante esperable si tenemos en cuenta los resultados que se muestran en el informe elaborado por el MIDES-VNU, que señala lo siguiente: 'Hombres y mujeres de todas las edades realizan tareas voluntarias, pero las mujeres voluntarias tienen una presencia mayor: en rigor, el 55% de todas las personas voluntarias son mujeres'. (Pereira et al, 2012, p.98)

El voluntariado vinculado a UTPMP y a Techo puede ser calificado como juvenil dado que es hacia ese perfil que la organización se ha volcado tradicionalmente en sus formas de reclutamiento.

El foco cuando se convoca voluntariado para Techo está puesto en jóvenes cuyas edades van de los 18 a los 30-35 años. Sin embargo se acepta que se incorporen de 17 años con permiso de menor y también alguno más veterano, pero no es lo que salimos a buscar. En algunos casos se aceptó menores de 17, pero se piensa para tareas de recreación y otras tareas sociales pero que no tengan vinculación con el trabajo de obra (actor institucional Techo 1, comunicación personal, 2016).

En las estrategias que tiene Techo para convocar voluntarios se distinguen 2 particularmente: las dirigidas a jóvenes universitarios y las dirigidas a población joven de bachilleratos (secundaria). Ambos tipos de voluntariado se los convoca para participar tanto en el equipo fijo como en actividades puntuales. Algunos de las instituciones educativas con las que se han desarrollado actividades de voluntariado son: Castores, Santa Elena, IAVA, Miranda, es decir tanto estudiantes de liceos públicos como privados han tomado el voluntariado como proyecto educativo (actor institucional Techo 2, comunicación personal, 2016).

Si bien el ser estudiante universitario nunca fue un requisito para el acercamiento del voluntariado a Techo, este fue un perfil al cual, por el tipo de campañas y formatos de comunicación masiva, logró captar.

Cuando hicimos la casa ‘en el aire’ de Tres Cruces (vivienda que se construyó frente a la terminal de transporte terrestre de Montevideo) la gente se iba a inscribir ahí para ser voluntaria, también se hacían campañas en la vía pública y ahí se acercaba mucha población universitaria que era del interior y estaba viviendo en Montevideo (actor institucional Techo 3, comunicación personal, 2017).

Desde Techo se plantea que el vincular al estudiantado universitario implica algunos desafíos que es necesario poder contemplar y por ello se fueron generando “a medida” algunos tipos de instrumentos particulares: bitácoras de campo, lecturas compartidas y análisis de textos, reflexiones colectivas y otras actividades de “autocuidado” dirigidas al voluntariado, “actividades formativas digamos que guiaran la reflexión vinculadas a prácticas concretas”(actor institucional Techo 3, comunicación personal, 2017).

Llevar al universitario a un asentamiento, sabemos que es algo muy movilizador y durante esas jornadas se intenta trabajar también en la reflexión que se desprende de la acción. La gente por lo general se va bastante movilizada, porque estás conviviendo durante 2 días enteros con familias en situaciones de extrema vulnerabilidad, con niños, con situaciones que seguramente muchos nunca habían visto y lo que genera para nosotros hay que potenciarlo y en comunidad, en colectivo. También es necesario generar un espacio cuidado e ideado para la reflexión (actor institucional Techo 3, comunicación personal, 2017).

Las jornadas de trabajo eran de 8 de la mañana a 6-7 de la tarde, después que volvíamos, lo que nosotros llamábamos ‘la escuela’, al lugar donde nos quedábamos y allí en cada grupo que eran las cuadrillas, cada cuadrilla destinada a la construcción de una vivienda se reunían con el que nosotros llamamos ‘jefe de cuadrilla’ que era el voluntario a cargo de ese equipo que guiaba la construcción y los ‘jefes de escuela’ que eran los que estaban a cargo como de todo ese barrio se reunían en grupo, se evaluaba el trabajo, se intercambiaba sobre lo que habían vivido, lo que habían sentido, sin ningún mensaje, ni ninguna connotación ni política partidaria, ni religiosa ni nada por el estilo. Si bien es una metodología bien jesuita nosotros la adaptamos en cierta medida (actor institucional Techo 3, comunicación personal, 2017).

Al consultar en entrevistas institucionales a Techo sobre la procedencia concreta del voluntariado universitario y hacia donde enfocan sus principales acciones de reclutamiento, se plantea que el mayor porcentaje proviene de diversos servicios de la universidad pública (UdelaR) en tanto un menor porcentaje de universidades privadas.

Es un voluntariado muy variado también en lo religioso: laico, judío, protestante, o católico y eso no importaba. También en cuanto a política...una diversidad bastante grande y es eso no podemos decir que el voluntariado fuera muy igual. Si teníamos en las estadísticas de Techo cuan representadas estaban las universidades y era muy similar a lo que es la población universitaria en general, amplia mayoría de UdelaR, algunas de la UCU, menos de la UM, bastante menos de ORT, de UDE pocos, pero mayormente de UdelaR. La identidad jesuita de todas formas en cuanto a lo que es la reflexión, fue inspiradora” (actor institucional Techo 3, comunicación personal, 2017).

Lo que si es que es una instancia que puede ser muy interesante y enriquecedora para gente que está estudiando, vinculando con la beta más vocacional o profesional y se puede dar este vínculo entre gente que está estudiando algo en facultad y acá encuentro un lugar donde puedo aplicarlo, eso si se da en el voluntario no tan joven, además hay varias áreas: trabajo social, comunicación, etc. Y ahí tenés por ejemplo los voluntarios que ayudan a posicionar temáticas como pobreza o asentamientos (actor académico 1, comunicación personal, 2017).

En entrevistas y también en documentación de Techo en nuestro país, se destaca el papel del voluntariado proveniente de estudiantes de educación secundaria, adolescentes y jóvenes tanto de enseñanza pública como privada que se vinculan al trabajo de la organización.

Había también un voluntariado con colegios, “de secundaria” se llama, que eran gurises de liceos y colegios y en ese caso se convocaba a voluntarios que formaban parte de las pastorales de esos colegios y los que no también para que se acercaran a trabajar. Se hizo también en liceos públicos pero era más difícil porque había que conseguir profesores, referentes adultos que acompañaran y ahí no era tan sencillo conseguir voluntarios, pero algunos grupos iban de liceos públicos también. Y ese es un debe fuerte porque siempre nos propusimos involucrar a liceos públicos, el IAVA, el 10, el 15 alguna vez. Además en esto que te contaba que era una construcción de todo un fin de semana, de viernes a domingo y tenían que destinar un docente todo el fin de semana no siempre es posible, un docente un educador que quisiera ir que seguramente no le pagarán....era bastante complejo. En realidad en los colegios privados, por ejemplo el seminario se invitaba a

todos los gurises que quisieran formaran o no parte de otras experiencias de voluntariado, integraran Castores o no, Horneros o no. Se llegó a tener con Santa Elena, Seminario, Juan XXIII, etc. (actor institucional Techo 3, comunicación personal, 2017).

En relación al tipo de motivaciones que “mueven” al voluntariado de Techo, las mismas se relacionan con “las ganas de ayudar desde muy diversas posturas” según relata un actor de la organización entrevistado para este trabajo.

En general la motivación es ir a ayudar, la vocación ‘social’, el trabajar en conjunto. Después como pasa en otros lugares la mayoría de los voluntarios se volcaban a las áreas de trabajo con niños por ejemplo los espacios educativos en un barrio, los de recreación [...] Muchos traían lo de devolver a la sociedad las oportunidades o los privilegios’ que habían tenido en sus vidas, era como la ‘típica’ desde la reflexión el notar la injusticia en la cara del otro, ‘yo tuve todas estas oportunidades y otros no las tienen’ y cómo puedo de alguna manera revertir esto? Y esa fue y es una de las mayores motivaciones (actor institucional Techo 4, comunicación personal, 2017).

Algunos se acercaban porque habían participado en otras experiencias en colegios o liceos y habían participado en voluntariado o en pastoral de servicio vinculado a la comunidad y la verdad te das cuenta, se nota la diferencia de quienes vienen de esas experiencias al momento de reflexionar en torno a las prácticas ya había un acercamiento previo a las temáticas o al trabajo voluntario y a la reflexión. Y muchos otros era como ‘pah es la primera vez que voy a pisar un asentamiento’ o hasta un barrio periférico en su vida y que querían saber qué onda que había ahí (actor institucional Techo 3, comunicación personal, 2016).

El “núcleo duro” de la captación de voluntariado por parte de Techo se centra en los jóvenes, dirigiendo el interés hacia los que están saliendo del liceo, los 18 años a los 25 años es el grueso de la población que realiza tareas voluntarias. Respecto a esto un actor académico sostenía:

La edad de fines de liceo no solo en Techo es muy interesante para el voluntariado, se puede sacar mucho jugo. Techo tiene algunos vínculos con instituciones liceales pero son más puntuales: colectas, construcciones. En las motivaciones en los voluntarios más jóvenes, es decir post 15 años, tenés un foco de motivación viene por la indignación social. Es esa rebeldía adolescente tardía, que se canaliza un poco por querer cambiar la realidad. El modelo UTPMP era muy exitoso para captar eso, porque tenía el tema de que con un martillo, la materialidad era inmediata. En un fin de semana construías con el vecino, la vivienda, la hacías con ellos, ese tipo de voluntario tiene la visión un poco más

ingenua de la realidad y necesita cosas super tangibles para ver realizado lo que está haciendo, esa es una motivación (Actor académico 1, comunicación personal, 2017).

La motivación producto del “hacer” y de la concreción en algo tangible como lo es una vivienda de emergencia -que otorga materialidad a la intervención-, es un aliciente para el trabajo voluntario propuesto por Techo. En entrevista realizada a un actor técnico de la organización señalaba “el voluntariado mismo es parte de la materialidad de Techo” (actor institucional Techo 2, comunicación personal, 2016). Sin embargo el cambio de modelo de UTPMP a Techo trajo implicancias que la organización debió manejar de manera de no reducir la motivación del voluntariado vinculada a la materialidad de las acciones.

Implica adaptarse a una cosa distinta, a nivel de gestión Techo sabía gestionar muy bien, Techo venía acostumbrado a una masividad mucho mayor, muy cómodo lo que era el voluntariado de UTPMP, es decir una cosa mucho más masiva donde el foco estaba en la construcción de viviendas de emergencia, un voluntariado mucho menos crítico [...] Con Techo Uruguay se pasa a buscar un voluntariado que pueda llegar a ser más crítico, se pasa a buscar un público o más maduro o que se busca que madure en la ONG, o sea más formativo más crítico respecto a la pobreza. Entonces hay más encuentros de reflexión, de pensamiento de que es lo estamos haciendo, que es la pobreza como entendemos la pobreza, que tipo de enfoque tenemos, ahora está muy en boga el abordaje multidimensional de la pobreza, está muy de moda y se ha metido en el debate. Bregamos por un voluntario que tenga mucho más este estilo, el voluntario anterior más paradigmático era el de construcción, hoy el voluntario más paradigmático es el coordinador de asentamientos que es que está en las mesas de trabajo que son el corazón de funcionamiento de Techo, como la construcción de viviendas de emergencia fue el corazón de UTPMP y esto es a nivel Latinoamérica (actor institucional Techo 2, comunicación personal, 2016).

Con Techo lo que se plantea es más en términos de procesos y de intervenciones más ‘sociales’ pero también más intangibles [...] Cuesta un poco que lo entiendan (los asentamientos donde UTPMP había intervenido anteriormente), pero se logra también formar las comunidades, la idea de las mesas de trabajo como espacios donde semanalmente se reúnen grupos de vecinos con voluntarios para debatir las problemáticas de asentamientos (actor institucional Techo 3, comunicación personal, 2017).

Un actor académico entrevistado señalaba que existe otro foco de motivación que no es excluyente con el anteriormente señalado y que refiere a la integración y al voluntariado en términos de socialización.

El voluntario además de alimentarse de lo que puede colaborar con la sociedad, también encuentra en su grupo de voluntarios un grupo de identidad, cosas que lo identifican, un lugar donde se siente y pasa bien. Es necesario que el voluntario pase bien. Más allá de la conciencia social que es uno de los alimentos del voluntariado es necesario que este pase bien con lo que hace, es fundamental que el voluntariado se divierta, que tenga un espacio de referencia, que esté con pares que toda esa parte más lúdica es fundamental para lograr 'retener' al voluntariado [...] Si sacas eso se te cae el voluntariado, ese voluntariado, que está invirtiendo parte de su tiempo libre y que necesita una retribución de alguna manera, entonces unido a su necesidad de alimentar esa indignación social pero tener también un espacio amigable que lo llene de otras maneras (actor académico 1, comunicación personal, 2017).

Respecto al cuidado y autocuidado del voluntariado, desde Techo en las distintas entrevistas realizadas se señalaron las acciones que realizan no solo para acercar sino para mantener y preservar al voluntariado.

Se trata de prevenir riesgos, hay un seguro institucional, hay un convenio de voluntariado para preservar la salud física, pero también buenas prácticas por ejemplo no ir solos, ir en grupos, hay un referente del cual tienen todos el celular, no estar en los asentamientos luego de las 6 de la tarde. El voluntariado que es menor, los menores con permiso obviamente, no se los invita a todas las actividades, por ejemplo las colectas o algo por el estilo pero no más que eso y valorando bien cada cosa, por un tema de madurez también. Después a nivel ya de contención más emocional se trata de tener espacios bien abiertos donde los voluntarios se sientan lo más cómodo posibles, no son empleados (actor institucional Techo 2, comunicación personal, 2016).

La visión interna y externa respecto al voluntariado de Techo también es un aspecto relevante a destacar, así como los alcances que pueda tener este tipo de trabajo en una organización de estas características.

Siempre se mueven cosas y digo es como un tema clave, cuando uno hace una acción de voluntariado en un voluntariado como el de vivienda vos estás interviniendo sobre las consecuencias de un problema, tanto si estas reparando un techo o levantando una pared más allá de lo tangible y la materialidad de la acción vos estás atacando a las

consecuencias de un problema. Ahora, si vos generas un espacio de reflexión de ir a las causas, a ver perfecto vivimos un fin de semana con frío fuimos trabajamos con las familias pero porque estas familias no pueden acceder a una vivienda digna? Coloquemos la pregunta y hagamos un proceso de reflexión en torno que no es de un día o 2, es un proceso, capaz que lleva un año o más. Y además como son un perfil de estudiante universitario, vos podés generar y desencadenar un proceso de reflexión muy potente que en definitiva vaya a las raíces del problema bueno que está pasando con el empleo de estas familias que no pueden acceder a una vivienda, que está pasando con el mercado inmobiliario del Uruguay hoy, que está pasando con el valor de la tierra, con el mercado de alquileres, no puede ser que esa tan difícil para estas familias pagar un alquiler, este es el problema (actor académico 2, comunicación personal, 2017).

Los prejuicios y la mirada de la sociedad ante el tipo de prácticas desarrolladas por Techo parece -según integrantes de la organización-, jugar en contra de la posibilidad de acercamiento de más voluntarios.

Hay una caricatura no solo al modelo, sino también a la caricatura de lo que construye Techo, yo vengo de la UdelAR de investigar estos temas y si yo te digo las áreas que por ejemplo la de investigación social que no solo demográficos sino también territoriales y que la principal herramienta está en estas comunidades que están debatiendo sobre cómo solucionar sus problemáticas, como por ejemplo el Hábitat III que se hace cada 20 años y define en gran medida los lineamientos de políticas habitacionales que se llevan después a nivel país [...] Techo está debatiendo hoy por hoy temáticas como la pobreza multidimensional, tiene vínculos con la academia, plantea y busca soluciones estructurales para la pobreza y no quiero que quede que las viviendas de emergencia (que duran una determinada cantidad de años además) es lo único que se hace, de hecho hay programas de infraestructura, de mantenimiento, de compra de terrenos, de pasaje de propiedad a los vecinos que sean dueños legales en terrenos que sean habitables por eso es una crítica burda eso de las casas de madera [...] hay voluntarios que transmiten estas críticas, otros no y ahí también empieza la parte formativa del voluntario, la idea es generar espacios de formación de crítica, de pensar que estamos haciendo, de buscar vínculos con otras ONGs con el Estado (actor institucional Techo 1, comunicación personal, 2016).

La identificación con sectores político-partidarios conservadores, sumada a preconceitos y estereotipos de variada índole, trasvasó -según integrantes de la organización- la imagen pública de Techo. Esto generó una mirada despectiva no solo de las acciones realizadas, sino también de quienes las llevaban adelante.

Costó mucho trabajar en conjunto por los prejuicios políticos que existían hacia Techo, off de record los mismos voluntarios de Juntos nos decían que lo que pasaba es que éramos una ONG de ‘chetos, blancos, religiosos’...intentamos todo lo que pudimos pero bueno ¡muchas veces gana el prejuicio! Una vez La Diaria tituló un artículo algo así como ‘UTPMP blanquitos del OPUS’, fue un daño fuerte que nos hizo eso. Por más que fuera un titular y luego abajo decía que no era así, que en Techo no había una filiación religiosa, ni político-partidaria ni nada el título decía eso...lapidario y esa imagen quedó que éramos la ONG de chetos, blancos y del Opus Dei y realmente al interior de Techo hay una gama bien distinta de gente. Yo tenía la visión de que la vivienda de emergencia era de mala calidad, pero era eso una vivienda de emergencia, pero desde eso a todo: ‘que la instalábamos en cualquier lado, que promovíamos la creación de asentamientos’, nos decían de todo (actor institucional Techo 3, comunicación personal, 2017).

La presencia del voluntariado corporativo en Techo Uruguay es según la organización muy significativa. También en este formato de trabajo voluntario la presencia de la materialidad marca una impronta significativa y se señala a esta organización como pionera en lo que refiere al estímulo de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) en nuestro país. “Cuando Techo empezó en el 2003 fue de los primeros en alguna medida que abrió sus puertas y acompañó a algunas empresas en el tema voluntariado y eso estuvo bueno” (actor institucional Techo 3, comunicación personal 2017).

En entrevista realizada a actor organizacional de Techo (2017) refiriéndose al modelo UTPMP (anterior al 2012) señalaba:

En ese momento las empresas donaban viviendas de emergencia y la iban a construir el fin de semana con sus empleados. Siempre el objetivo fue que la empresa donara más que esa vivienda porque nuestro objetivo era vincular jóvenes también en esas actividades, jóvenes universitarios en los asentamientos. Entonces intentábamos que las empresas donaran la o las viviendas que iban a construir con sus empleados y alguna más para poder unir otros voluntarios jóvenes que obviamente podían aportar trabajo voluntario pero no plata para los materiales de una vivienda que ayudaban a construir. Había en ese sentido un porcentaje de voluntariado corporativo importante pero siempre estaba el voluntariado juvenil más presente (actor institucional Techo 3, comunicación personal, 2017).

En el transcurrir de Techo en Uruguay, la organización fue desarrollando diversas propuestas que permitieran vincular su accionar al aporte académico que las diversas universidades (tanto la pública como algunas de las privadas) del país pudieran realizar.

Para poder sumarse a la propuesta de Techo con las universidades se generan diferentes formatos: pasantías estudiantiles, trabajos de extensión, investigación, etc. Se da una búsqueda desde Techo de vincular teoría y práctica y también se intenta que en la formación universitaria el tema del voluntariado tenga un espacio a través del contacto con docentes. La formación es una línea importante de trabajo para la institución por tanto docentes universitarios muchas veces realizan actividades tanto dirigidas hacia el voluntariado y el equipo de trabajo de Techo como para los vecinos de las comunidades (actor institucional Techo 1, comunicación personal, 2016).

Techo ofrece diversas modalidades de incorporación al trabajo voluntario tanto para el permanente como para el que tiene una inserción más puntual y esporádica. No obstante desde la organización se firma un documento (compromiso) con cada una de las personas que participan de las diferentes actividades en forma voluntaria y si bien el voluntariado de tipo permanente es un desafío para dar sustentabilidad a las intervenciones no descartan ningún tipo de colaboración particular. “La convocatoria a actividades puntuales y concretas muchas veces es la puerta por la cual se “captura” a voluntarios que luego se suman al equipo fijo” (actor institucional Techo 2, comunicación persona, 2016).

En algunos casos esto forma parte también de la permanencia, incluso hay algunos que venían con esto de alguna forma más trabajado e incorporado por prácticas anteriores y otros que solo quieren ayudar aunque reflexionen pero no van más allá (actor institucional Techo 1, comunicación persona, 2016).

Otro tipo de actividades que nuclean y atraen voluntariado, son las vinculadas a la generación de finanzas. Estas actividades además de aportes financieros concretos a través de las colectas que Techo realiza en forma periódica, otorga visibilidad a la organización y mantiene vínculo con un voluntariado no-permanente pero en determinada forma con un vínculo sostenido que responde a este tipo de convocatorias según se explicitó en entrevistas mantenidas.

Hay algunas actividades concretas como las campañas de fondos. Ahí se nuclea mucha más gente y se trabajaba con referentes. Hay un grupo de voluntarios permanentes y cada uno para organizar la colecta consigue a 10 y se hace cargo de los chalecos, las alcancías

y lo que se necesite. Son referentes de ‘punto’ y cada uno acerca a sus voluntarios a ese punto concreto, esos 200 voluntarios permanentes se les asignaban distintas esquinas y cada uno llevaba a 10 y se encargaba de ese equipo, la convocatoria generalmente para la colecta es así. Se trabaja con el voluntario permanente porque además es una responsabilidad que esta con otra gente a cargo, en la vía pública, juntando dinero, se trabajaba entonces con la base de esos 200-300 voluntarios permanentes, se registra el grupo de familiares, amigos que consiguen, se le dan los insumos necesarios con el listado se le entregan los materiales (actor institucional Techo 2, comunicación personal, 2016).

V.3.3. El voluntariado es parte de la materialidad de Techo¹²⁷

En entrevista realizada para este trabajo, un actor referente de Techo de nuestro país describía cuales son los puntos centrales de la actuación de la organización y las formas de instrumentarlas en estrecha relación con el trabajo voluntario:

Las diferentes áreas y direcciones de trabajo dentro de Techo Uruguay planifican tareas y establecen la necesidad de voluntariado. Así por ejemplo se puede encontrar voluntarios formando parte de los distintos equipos de la organización: desarrollo de fondos, desarrollo de hábitat, equipos de asentamientos, construcción y logística, área de investigación social, gestión de programas y proyectos, administración y finanzas, área de personas, comunicación, formación y voluntariado y jurídica. Actualmente Techo tiene como definición no abrir nuevos asentamientos donde desarrollar actividades sino hacerlos en donde ya hubo intervenciones anteriormente para darle seguimiento a trabajos que ya se hayan realizado. Se cuenta con una ficha de asentamientos donde consta un relevamiento de las capacidades comunitarias y se valora hasta cuanto se puede ampliar ese trabajo con el aporte de Techo. Se realiza un diagnóstico participativo con la comunidad de que se ha hecho, se valora como está la comunidad en el presente, donde están ubicadas las demandas, se detectan liderazgos, redes, etc. Este trabajo lo realiza el área de investigación. Se planifican entonces programas o proyectos para cada programa y para cada asentamiento en particular [...] proyectos con enclave territorial, la mayor parte de ellos en Montevideo (actor institucional Techo 1, comunicación personal, 2016).

En cuanto a los requisitos solicitados por la organización para ser voluntario los mismos parecen no haber sufrido modificaciones de lo que era el formato UTPMP al formato Techo, si bien en entrevistas realizadas a técnicos de la misma se informó que intentaban “ser cada vez más claros en el mensaje de convocatoria [...] que la gente

¹²⁷ Frase expresada por un actor referente de la organización en comunicación personal, 2017.

entienda que puede colaborar en muchas más cosas que solo ayudando a levantar una vivienda de emergencia” (actor institucional Techo 1, comunicación personal, 2016). Los requisitos de ingreso según material que fue puesto a disposición por la organización para este trabajo son:

- entender el trabajo junto a los vecinos como un espacio de trabajo horizontal
- mantener un compromiso de trabajo constante por un periodo de tiempo determinado
- tener interés en adquirir las herramientas y los conocimientos para desempeñar (el) rol (extraído de Charla a nuevos voluntarios, Techo, 2016).

Por otra parte la convocatoria a formar parte del voluntariado de Techo, continúa siendo para incorporarse de manera permanente de la organización o para tareas puntuales. Dentro de las áreas donde puede insertarse el voluntariado permanente se señalan: desarrollo de fondos y de hábitat, equipos de asentamientos, construcción y logística, área de investigación social, gestión de programas y proyectos y administración y finanzas.

Según se manifestó en entrevistas institucionales realizadas para este trabajo, Techo definió “no abrir nuevos espacios de trabajo en territorio sino volver sobre los que ya se tuvo intervenciones, en territorios ya trabajados” (actor institucional Techo 2, comunicación personal, 2016), esto hace referencia tanto a la etapa actual como a asentamientos donde se trabajó bajo el formato UTPMP es decir basados particularmente en la construcción de viviendas de emergencia.

El cambio más grande que ha tenido la ONG Techo ha sido ese en los últimos años, Techo venía acostumbrado a una masividad mucho mayor y concentrado en la construcción de viviendas de emergencia para solucionar la emergencia habitacional, muy influenciados y referenciados desde Chile [...] Luego de los cambios más grandes digamos, los que fueron del cambio de modelo de UTPMP hacia Techo, se ha mantenido una constante en cómo ir abordando este modelo e irlo puliendo año a año, haciendo pequeños ajustes. En 2003 llegó Techo a Uruguay y estos cambios de modelo se fueron incorporando desde 2012 es un cambio a nivel Latinoamérica, no solo de Uruguay (actor institucional Techo 1, comunicación personal, 2016).

En cuanto a que cambios conlleva este nuevo modelo del pasaje de UTPMP al formato Techo en referencia al voluntariado, desde la organización se aclara que no es sencillo en entrevistas mantenidas para este trabajo (actor institucional Techo 2, comunicación

personal, 2016). En el mismo sentido, en la página institucional (www.techo.org) puede leerse en el apartado de “Preguntas frecuentes”:

¿Techo es lo mismo que Un Techo para mi País? Hasta 2012 fuimos Un techo para mi País. Ese año pasamos por un proceso de redefinición de la visión, misión y nuevos enfoques del trabajo en asentamientos, hasta un cambio de nombre e imagen.

¿Techo sigue construyendo viviendas de emergencia? La situación de pobreza en la que viven más de 100 millones de personas en asentamientos, es una emergencia permanente. Por eso construimos viviendas de emergencia. Sin embargo, esto es solo una parte de un trabajo más integral donde participan jóvenes voluntario/as y la comunidad del asentamiento¹²⁸.

En este nuevo modelo de intervención que Techo plantea llevar adelante a partir del 2011-2012, cobra especial importancia el rol de las Mesas de trabajo.

La propuesta de las mesas de trabajo de asentamientos es a nivel de toda Latinoamérica. La idea es que Techo se instala en un asentamiento [...] la dinámica de las mesas de trabajo es muy dinámica y en realidad no está pulida se va haciendo de acuerdo a la realidad también... es un trabajo que es muy dinámico y el voluntariado es de por sí muy dinámico, hay que irse adaptando también a este recambio [...] La idea de las mesas de trabajo es que son espacios donde semanalmente se reúnen grupos de vecinos con voluntarios para debatir las problemáticas de asentamientos (actor institucional Techo 2, comunicación personal, 2016).

Dentro de los cambios que se han registrado en la forma de trabajo en este periodo, en todas las entrevistas mantenidas con actores referentes y técnicos de Techo para este trabajo, pude recoger que antes del ingreso de la organización a trabajar a un asentamiento se hace un relevamiento y se visualiza que no exista organización barrial (o bien si la hubo, en el momento no se encuentre activa). Explican que “esta es una de las cosas que se analizan antes, si bien no es un requerimiento para empezar a intervenir, es una pieza clave que permite ver desde donde se toman las decisiones de que hacer”, dado que la propuesta es la existencia de espacios vecinales a potenciar como el fuerte de la intervención (actor institucional Techo 2, comunicación personal, 2016).

Para poder ser intervenidos en este formato y prioridades que nos hemos dado desde Techo Uruguay, un asentamiento debería al menos reunir 2 condiciones: haber

¹²⁸ Página institucional www.techo.org, consulta realizada 16/1/18

participado en otros momentos de intervenciones de UTPMP o Techo y no tener una organización vecinal o si la tienen que la misma no esté activa. Después se ve caso a caso, la ubicación geográfica, la posibilidad de que los voluntarios vayan, situaciones de violencia en el asentamiento o en su contexto también pueden incidir. El voluntario tiene que ir a lugares donde su integridad física no corra riesgos (actor institucional Techo 2, comunicación personal, 2016).

Desde la organización se plantea el interés en la formación del voluntariado como una preocupación, “la idea es generar espacios de formación de crítica, de pensar que estamos haciendo, de buscar vínculos con otras ONGs y también con el Estado” (actor institucional Techo 1, comunicación personal, 2016).

Techo está debatiendo hoy por hoy temáticas como la pobreza multidimensional, tiene vínculos con la academia, plantea y busca soluciones estructurales para la pobreza y no quiere que quede que las viviendas de emergencia -que duran una determinada cantidad de años además- es lo único que se hace. De hecho hay programas de infraestructura, de mantenimiento, de compra de terrenos, de pasaje de propiedad a los vecinos que sean dueños legales en terrenos que sean habitable, Por eso es una crítica burda eso de las casas de madera (actor institucional Techo 2, comunicación personal, 2016).

A partir del cambio de formato de UTPMP a Techo, se plantea como una de las áreas de trabajo a la interna de la organización la de Formación y Voluntariado, la cual:

...tiene como objetivo velar por el desarrollo de liderazgos críticos en la institución mediante una adecuada gestión de los equipos y la promoción de espacios de problematización de la realidad. Para lograr estos objetivos, trabajamos principalmente en dos ejes: la formación y la gestión de personas. El primero tiene que ver con la promoción de conciencia crítica y el segundo tiene que ver con la capacitación para la gestión (Charla a nuevos voluntarios Techo, Montevideo, 2016).

Desde la organización se expresa que quien se acerca a Techo no tiene necesidad de tener ninguna experticia previa para desarrollar tareas de voluntariado.

Es la organización en si quien tiene que dar las herramientas para poder ser voluntario y el encuentro entre jóvenes y los asentamientos [...] Techo internacional buscar promover la autonomía de las comunidades y las personas y la construcción en conjunto [...] A nivel regional se coordina mucho con el Cono Sur y también a nivel del área de formación y voluntariado con otras de la región ya que tienen lineamientos en común de trabajo a

desarrollar que se establecen a nivel de la organización internacional (actor institucional Techo 3, comunicación personal, 2017).

En entrevista a un actor de la esfera académica realizada para este trabajo, refiriéndose al “voluntariado a la carta” de Hustinx que se desarrollara en el Capítulo IV, plantea en relación a Techo:

Techo ha sido ágil respecto a incorporar estas nuevas modalidades (de voluntariado), sale a ver y si existe esa demanda, y ahí tiene la oportunidad de apropiarse de esta demanda. Techo en buena medida la tuvo de apropiarse de esa demanda, pero poder devolver nuevas preguntas y poner en marcha procesos que son más profundos y que tienen otro impacto. Capta población joven, con ‘inquietudes’, no les propone compromisos duraderos, el clima es festivo de las campañas y también de las construcciones y después ‘rescata’ gente para seguir, pero da cabida también a esos que solo colaboran con unas horas y reconoce el aporte, se los hace saber (actor académico 1, comunicación personal, 2017).

Si bien en Techo, es posible vincular al voluntariado juvenil y social al formato descrito con Hustinx como “individualista” y autocentrado en la persona que desarrolla el trabajo voluntario, también se puede ver cómo estas características han permeado al voluntariado corporativo y empresarial en particular al vinculado a experiencias como las propuestas para analizar. Plantea uno de los actores académicos entrevistados para este trabajo en referencia al voluntariado corporativo de Techo:

Una de las lógicas más interesantes que sale de esto, es que lo que se está dando en el voluntariado en término de hipótesis es un proceso de institucionalización. El voluntariado una actividad por naturaleza espontánea empieza a anidar en una institución. Y ¿qué quiere decir esto? Quiere decir que las instituciones y organizaciones sociales ven en el voluntariado el nuevo nombre de cosas que ya venían haciendo, pero al institucionalizarlo se empieza a formalizar también. Entonces algunas prácticas por ejemplo de instituciones educativas de origen católico que antes hacían ‘x’ cosa ahora hacen voluntariado como parte de su oferta formativa. Y pasa lo mismo con la lógica empresarial y la lógica del voluntariado, con el corporativo, con el juvenil, con todo tipo de voluntariado, entran en juego distintas lógicas. En el proceso este de institucionalización lo que me parece más interesante de ver, el voluntariado anida en una empresa, anida en la Iglesia Católica en un Centro educativo y todos son voluntariado. Y ¿cuál es desde el punto de vista teórico lo correcto? y el voluntariado tiene por definición – en cualquiera que busques-, que es una acción voluntaria, sin pago alguno y que busca

beneficios a terceros, es una acción altruista. Voluntariedad, no remuneración y terceros que se benefician y cada uno de estos 3 componentes es importante. La voluntariedad tiene que ver con que tú quieras realmente hacer eso, si estás en una empresa que estimula el voluntariado pero después para eso en un bono que da a fin de año lo contempla o tiene que ver con cómo te miran para un ascenso ya se desvirtúa el tema (actor académico 1, comunicación personal, 2017).

Si bien la casi totalidad de actores entrevistados para este trabajo reconocen las bondades del voluntariado en todas sus versiones, surgen también algunas dudas o interrogantes que es necesario no perder de vista:

El voluntariado en la empresa está bueno en la medida que la lógica empresarial no coopte y que permita que desde allí hasta se pueda cuestionar algunas cosas (actor académico 2, comunicación personal, 2016).

Uno de los aspectos señalados que ya fueron abordados en el Capítulo IV referente a los riesgos que pueden encerrar algunas prácticas que son planteadas –intencionalmente– como voluntariado, refieren al principio de no remuneración del trabajo voluntario. Consultado sobre este tópico en particular señalaba un actor académico en referencia al voluntariado vinculado a Techo:

Con respecto a la no remuneración empiezan a haber experiencias donde hay viáticos, premios, etc. y por último el tema de los beneficios a terceros es importante porque en definitiva ¿es un beneficio o no y por quién? La casa de Techo ¿es un beneficio o no? ¿Quién determina esto? Y lo de terceros es la puesta de límite en que tiene que ser fuera del ámbito familiar y de amistad. Y cada institución donde anida el voluntariado tiene distinta lógica, la lógica de la iglesia es una lógica de evangelización, de conversión. La de un centro educativo es educar. Como dialoga la lógica de la institución con la lógica del voluntariado y en definitiva es como evitar que una se trague a la otra y pasa lo mismo con el voluntariado estatal (actor académico 1, comunicación personal, 2017).

V.3.4. La mirada de quien recibe el voluntariado de Techo

Para poder reconstruir las impresiones y opiniones de personas y familias que han sido beneficiarias del voluntariado de UTPMP y de Techo, recurrí a algunos territorios donde institucionalmente desde estas organizaciones se me indicó que los consideraban como “buenas prácticas” y donde habían podido desarrollar acciones más allá de la construcción de viviendas de emergencia. En algunos de los territorios, coexistieron también

experiencias del Plan Juntos lo cual permitió indagar sobre el relacionamiento entre ambas propuestas desde la mirada de los actores vecinales.

Cuadro 6- Entrevistas a actores vecinales Techo

Barrio	Tipo de entrevista	Presencia organizacional	Fecha entrevista
Barrio Unido	Grupal (vecinas y vecinos)	Techo	2017
Barrio Unido	Vecino individual	Techo	2017
1° de Mayo	Vecinas y vecino en forma individual	Plan Juntos y Techo	2017
22 de Mayo	Vecino individual	Plan Juntos y Techo	2017
Simón del Pino	Vecinas individuales	Techo	2017

Fuente: elaboración propia

En oportunidad de realizar una recorrida por el asentamiento Simón del Pino en 2017, pude conversar con varias personas residentes en el lugar. Mantuve un intercambio, con vecinas y vecinos que participaron tanto de las construcciones de viviendas de emergencia, como del proyecto Innovabaños (que permitió la conexión de baños a un ramal de saneamiento cercano a través de una obra realizada por los vecinos y la construcción de baños dentro o anexados a las viviendas de emergencia), así como de la construcción de un salón comunal donde se desarrollan actividades.

A mí me hicieron mi casa y estas de acá también y tienen muchos años, y también está el comunal. Los baños como que fue lo último que hicieron hará unos 2 años y pico... [...] Es un cambio total. Tener el saneamiento te cambia en todo. (Mi opinión del voluntariado) La mejor, fantástico (actor vecinal Simón del Pino 1, comunicación personal, 2017).

La verdad es que más que bueno. Yo trabajé con ellos cuando venían. Ahora no están más, se fueron del comunal (actor vecinal Simón del Pino 2, comunicación personal, 2017).

También pude recoger la opinión de otras vecinas que vivieron el voluntariado de Techo y del Plan Juntos en 1° de Mayo y en Cachimba del Piojo. En ambas oportunidades se señala el valor del trabajo voluntario si bien se reconocen existen algunas diferencias, pero estas no se atribuyen al voluntariado en sí.

Fue una experiencia muy linda. De tener un ranchito a mí me hicieron una cabaña, que lo doné porque estaba impecable y pasé de las de Techo para acá (vivienda del Plan Juntos). Te dije que no había pasado por experiencia de voluntariado ni de construcción y tuve esa mirá. Ellos venían te censaban y ya te decían cuando iban a venir. Yo tuve que pagar 2 mil pesos recuerdo, acá abajo hicieron 5 casitas, estuve años en esa casa y para mí pasar de un rancho a eso 'era un palacio para mí'. Para mí fue un cambio increíble pasé de tener piso de tierra a piso de madera, 'era un palacio eso', no tenía baño pero tampoco lo tenía antes y estaba peor y ahí ya no llegaba el agua. Era una solución de emergencia, ellos nos dijeron que más de 10 años no nos iba a durar porque se pudría. Traía incluso la pintura para pasarle afuera. Y mirá mi hijo cuando me hicieron a mí también le hicieron a su familia y ellos todavía la tienen, ellos viven ahí. De acá la ves (muestra por la ventana), esa es una cabañita de Techo no parece madera porque está pintada clarita, pero es madera. A nosotros nos hicieron en un fin de semana, vinieron y en 2 días estaba todo (actor vecinal de Cachimba del Piojo, comunicación personal, 2017).

Para mí no hay diferencias (entre el voluntariado de Techo y el de Plan Juntos). Ellos (Techo) se quedaban hasta tarde en la noche, terminábamos nosotros por ejemplo y de las 4 o 5 familias donde estaban trabajando se ponía una olla al fuego y terminábamos comiendo todos juntos compartiendo eso también alrededor del fuego. El intercambio es el mismo, es lo mismo porque ellos tienen el mismo sistema y entre los vecinos unos traían carne, otro fideo, otro verdura y nos arreglábamos entre todos. Claro era un fin de semana y ahí quedaban hechas las cabañitas pero después ellos venían a jugar con los chiquilines, durante bastante tiempo siguieron viniendo. Ahora hace un tiempo que no vienen. Nunca hubo problema con el voluntariado acá, todos fueron muy buenos (actor vecinal de Cachimba del Piojo, comunicación personal, 2017).

En la intervención en 1° de Mayo, se suma que cuando el Plan Juntos comenzó (2010), Techo ya estaba interviniendo en el lugar (desde 2007 con el formato UTPMP aún). Esta es una de las experiencias que institucionalmente se señalan como de trabajo en conjunto. Según me fue explicitado, en el inicio de la intervención del Plan Juntos, Techo proporcionó el censo de las familias que se venía trabajando con la Mesa de coordinación, de manera de poder organizar la tarea propuesta. Si bien en los hechos parece haberse podido concretar una intervención donde convivieron ambas, no lo hicieron conjuntamente sino sin "pisarse" (esto fue aclarado en algunas entrevistas tanto con actores técnicos de Techo como del Plan Juntos).

Sabíamos de la fuerte resistencia del FA, del MPP, de la Facultad de Arquitectura, discrepancias con los modelos de intervención de Techo y prejuicios también. Entonces nos pareció tratar de llegar a gente que pensábamos que iba a estar más abierta a escuchar y fuimos y le presentamos un proyecto a Muttoni que teníamos para el asentamiento 1° de Mayo que fue de los primeros que empezó el Juntos y una de las razones de esta elección fue justamente que había un trabajo previo de Techo allí, un trabajo fuerte con las viviendas de emergencia pero también con las etapas de “habilitación comunitaria”, un trabajo con los vecinos, una organización vecinal un plan de trabajo, programas de educación no formal para niños, microcréditos, huertas comunitarias y una mesa de trabajo donde se nucleaba todo este trabajo con Techo y los vecinos del barrio y esta fue una de las razones que Juntos valoró para arrancar allí. Y estuvimos acompañando esto, los voluntarios de Techo fueron quienes hicieron los planos para diseñar el comunal allí. Costó mucho trabajar en conjunto por los prejuicios políticos que existían hacia Techo [...] los mismos voluntarios de Juntos nos decían que lo que pasaba es que éramos una ONG de chetos, blancos religiosos y chetos...intentamos todo lo que pudimos pero bueno....muchas veces gana el prejuicio! (actor institucional Techo 3, comunicación personal, 2017).

No obstante, desde la mirada de vecinas y vecinos el trabajo voluntario no pasa por este tipo de cuestionamientos. Tampoco la materialidad construida por Techo -aún en lo referente a las viviendas de emergencia tan cuestionadas por otros actores-, la cual es bien recibida en territorios donde otra ayuda del Estado parece estar ausente. Se reconoce asimismo un incipiente trabajo organizativo y el involucramiento de la población a quien va destinado el voluntariado. En los siguientes testimonios, producto de conversaciones mantenidas con vecinas y vecinos de los barrios 1° y 22 de Mayo (lugares escogidos para realizar entrevistas dado que tuvieron presencia de Techo y de Plan Juntos) puede verse reflejado esto.

El voluntariado apoyó y sigue apoyando mucho, y tratamos de mantener el contacto. No era mucho trabajo el organizarse, nos pasábamos el boca a boca y se hacía alguna reunión en una casa o en el comunal y se veía que se iba a hacer y que necesitábamos. Cuando llegó el Plan Juntos, ya estaba Techo y algunas cabañas se mantienen aún (actor vecinal 1° de Mayo 2 –entrevista colectiva-, comunicación personal, 2017).

Vivo desde el 2003, desde después de la crisis con mi marido y 2 hijos, Techo vino en 2005 al barrio y fui una de las primeras en que construyeran la cabaña que todavía la tengo y la uso, también trabajé con Juntos. En su momento para mí ya el tema de Techo

fue un cambio total, pasar de estar encima de la tierra que se te inundaba todo a pasar a tener piso de madera medio metro arriba del agua te cambia. Y eso que ahí no tenía baño. Después hicimos la casa de material y recién después cuando vino Juntos nos dieron para hacer los cuartos también de material (actor vecinal 1° de Mayo 3, comunicación personal, 2017).

Yo me sentí muy bien con ambas experiencias de voluntariado (Techo y Juntos), nos hicieron sentir muy cómodos y te diré que me sentí más cómoda aún con Techo. Por cómo nos trababan y todo, hasta huerta me enseñaron a hacer. Me preguntaron y yo quería aprender. Ahí cuando venían voluntarios todos trabajábamos juntos, se involucraban con los niños había un área de recreación, todos estábamos bien. La experiencia creo que estuvo muy buena de Techo y también la de Juntos pero creo que ellos aspiraban a más como organización de los vecinos. Yo ayudé como voluntaria pero acá en el barrio en la casa de otros vecinos, no fui a otros barrios, pero hay gente que si fue también a otros lados a apoyar. Yo volvería a repetir la experiencia y si me ofrecieran ir iría en ese momento no podía por el trabajo, pero ahora si iría. Mi hija por ejemplo participó con Techo ayudando cuando juntan con las alcancías, le dijeron y fue varias veces a dar una mano y me parece buenísimo (actor vecinal 1° de Mayo 4, comunicación personal, 2017).

Mi familia soy yo y mis 3 hijos, 2 varones y una nena. Soy padre solo la única mujer en mi casa es mi hija chica. Antes vivía en una de las cabañas de madera de Techo, ahí atrás y ellos me propusieron pagar una plata y trabajar con ellos. (Mi opinión de Techo) es muy buena, me dieron una solución que me sirvió mucho. La casa está parada todavía, si vas para ahí atrás la ves, ahora vive un hermano mío que se la pasó. Después vino el Juntos y nos propuso que si nos organizábamos y nos juntamos entre todos los vecinos y bueno algunos ya estamos viviendo en las casas y otros están construyendo, somos 40 y pico de viviendas. (Vino voluntariado) De Plan Juntos si, de Techo los fines de semana cuando hacían la vivienda. De Juntos también venían de otros barrios a ayudar y nosotros también vamos. Estoy conforme con el barrio, viene mejorando, es una muy buena experiencia (actor vecinal 1 22 de Mayo, comunicación personal, 2017).

Para cerrar este apartado se presenta un cuadro que resume los principales ejes de análisis respecto al voluntariado en Techo Uruguay.

Cuadro 7– Voluntariado en Techo

Principales características de la organización	Surge en Chile en 1997 como propuesta de trabajo voluntario En 2003 comienza a conformarse UTPMP Uruguay que se concreta en 2007 con la creación de la Oficina País. En 2011-2012 se da el pasaje de UTPMP a Techo Con el pasaje de UTPMP a Techo se dan cambios que tienen que ver con ampliación de objetivos (inicialmente vinculado a construcción de viviendas de emergencia y luego el foco pasa a ser el desarrollo comunitario a través de las mesas de trabajo) En 2018 tiene presencia en 19 países de AL y 2 oficinas extra regionales Consejo Asesor: integrado por siete empresarios, que facilita la generación de vínculos y redes con el sector privado y el acceso directo a los clientes y consumidores de las empresas que lo integran. Cuenta con voluntariado corporativo que apoya con “capital intelectual” y con know how en servicios administrativos y financieros Cuenta con relacionamiento estrecho con instituciones educativas de donde se nutre de voluntariado
Objetivos de la organización	Promoción de ciudadanía. Aportar a mejorar las condiciones de vida de la población de asentamientos apostar al desarrollo comunitario al hábitat y la vivienda en asentamientos donde residen sectores más vulnerables. Realizar trabajo principalmente a través de voluntariado
Funcionamiento del voluntariado	Es posible incorporarse de manera permanente a organización o para tareas puntuales En todos los casos se firma un compromiso Para incorporar población universitaria se generan diferentes formatos: pasantías estudiantiles, trabajos de extensión, investigación, etc. Entrevistas, instancias de inducción y capacitación
Perfil del voluntariado	Voluntariado juvenil 18 a los 30-35 años (si son menores, requieren permiso de menor)/ Particular interés en captar voluntariado universitario, principalmente en Montevideo
¿Qué forma concreta toma?	Generación de finanzas: colectas campañas de recolección de fondos Construcción de viviendas de emergencia
¿Qué hace el voluntariado?	Campañas publicitarias Huertas comunitarias Actividades recreativas y educativas con niñas y niños Construcción de salones comunales Relevamiento de carácter censal con el área de investigación social Planes de trabajo, microcréditos y otros proyectos que se propongan de desarrollo local Mesas de trabajo

	RSE: donaciones pro-bono empresas consultoras de diversos rubros que prestan sus servicios a la organización de forma honoraria Inicialmente a través de RSE solo se buscaba solventar los gastos de vivienda/s de emergencia; la construcción de la vivienda por parte del personal de la empresa; padrinazgo de la intervención en un barrio o de un plan de habilitación social; esponsorización de eventos Con el cambio a Techo.uy el voluntariado empresarial y corporativo busca auspiciar que sus empleados participen en las construcciones, desarrollar campañas de donación de sus clientes, esponsorizar actividades de divulgación y búsqueda de fondos, hasta brindar su capital intelectual y el know how empresarial en “áreas de apoyo” (administrativas y de finanzas, comunicacionales, jurídica)
¿Cuáles son sus espacios de actuación?	Incorporación a distintos equipos: desarrollo de fondos, desarrollo de hábitat, equipos de asentamientos, construcción y logística, área de investigación social, gestión de programas y proyectos, administración y finanzas, área de personas, comunicación, formación y voluntariado y jurídica Mesas de trabajo en asentamientos Sector empresarial: aportación de fondos, transferencia del capital intelectual, acceso a su capital social e involucramiento de su capital humano y aporte de diversos recursos e infraestructura que forman parte de su operación. Tareas: auditorías legales y contables y asesoría en áreas de administración y finanzas, jurídica, desarrollo de fondos y comunicación, por parte de reconocidas consultoras, estudios y empresarios locales
Visión desde quienes lo reciben en los barrios	“Fue una buena experiencia” “La vivienda de emergencia ayuda aunque se diga que es transitoria, te saca del barro” “Nos tomaban en cuenta” “Nos transmitieron conocimientos” “Se trabajó en conjunto”

Fuente: elaboración propia a información recabada en entrevistas y bibliografía consultada

V.4. Plan Nacional de Integración Socio-habitacional Juntos- Plan Juntos

El Plan de Integración Socio Habitacional Juntos -conocido comúnmente como Plan Juntos-, surge como una iniciativa del entonces presidente uruguayo José (Pepe) Mujica. El novel presidente electo a fines de 2009, en su discurso de asunción el 1° de marzo de 2010 realizó mención a uno de los objetivos primordiales de su gobierno: atacar la emergencia socio habitacional.

V.4.1. La declaración de la emergencia sociohabitacional

En el mes de mayo de 2010, el Poder Ejecutivo¹²⁹ declara la emergencia sociohabitacional por la situación de extrema precariedad en que se encontraban aproximadamente 15.000 hogares en situación de indigencia.

El Plan se propone llegar a aquellos hogares que están en situación de pobreza extrema, o vulnerables, y que además viven en viviendas precarias (www.juntos.org.uy).

La indigencia según INE, es la situación en la que se encuentran los hogares –y por ende las personas que los integran-, que no superan el ingreso mínimo que les permite cubrir sus necesidades básicas, principalmente aquella que refiere a las condiciones materiales de vida como lo es la alimentaria. En tanto por pobreza, utiliza el concepto para definir la situación de los hogares, que tienen cubiertos los requerimientos mínimos alimentarios, pero tienen una u otras necesidades básicas insatisfechas. Tanto para valorar la indigencia como la pobreza, se establecen líneas de base. En el caso de la primera a partir del valor monetario de la Canasta Básica Alimentaria (es decir los productos requeridos para la cobertura de un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas de cada miembro del hogar) y de la segunda agrega a la alimentación otras necesidades básicas en su piso mínimo (vivienda, educación, asistencia sanitaria, agua potable y electricidad). No obstante en Uruguay (a través del Instituto Nacional de Estadística –en adelante INE-), la medición tanto de la indigencia como de la pobreza, se realiza tradicionalmente por el enfoque de ingresos estableciendo una Línea de Indigencia y una Línea de Pobreza en términos exclusivamente monetarios.

En números del INE (tomando como base la ECH), la indigencia en el año 2010 ascendía a aproximadamente 15.000 hogares, afectando al 1,1% de la población total del país. En tanto se estima que la pobreza alcanzaba a unos 40.000 hogares, el 12,6 % del total, es decir 18,5 % de la población en todo el país, registrándose territorialmente “bolsones” con acumulación de situaciones de “carencias críticas” de los hogares¹³⁰. Esta etapa coincide con varios estudios y propuestas que plantean a las tradicionales formas y

¹²⁹ Decreto No. 171/010 del 31 de mayo de 2010 del Poder Ejecutivo. Con posterioridad se promulga la Ley N° 18.829 "Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos".

¹³⁰ Estas cifras crecen porcentualmente en Montevideo y en localidades del interior del país con menos de 5.000 habitantes, así como en hogares con jefatura femenina. Cabe aclarar que las mediciones realizadas por INE son por el llamado “Método de ingresos”.

métodos de medición de la pobreza por ingresos, introducir otras variables que permitan analizar de manera multidimensional la problemática y su abordaje.

Desde la página oficial del Plan Juntos puede leerse:

...el Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos se creó como una herramienta necesaria para contribuir desde el Estado y con la mayor celeridad posible a hacer efectivo el derecho de la población más vulnerable, a una calidad de vida y hábitat dignos, imaginando y construyendo participativa y solidariamente un mejor futuro (<http://juntos.gub.uy>).

La justificación del Plan Juntos utilizada por el presidente Mujica y el grupo cercano al mismo, proviene de mediciones realizadas por el INE y por DINEM-MIDES -hacia el comienzo de la segunda década del siglo XXI-, que muestran que tanto la indigencia como la pobreza de la población nacional registran una caída en forma sostenida pero no suficiente para que dejen de ser una problemática social acuciante.

Cuando Mujica declaró la situación de emergencia socio habitacional del país, lo hizo en el entendido que en el Uruguay de principios de siglo XXI se había agravado la problemática de importantes sectores de la población vinculada al acceso a la vivienda¹³¹.

Cabe señalar que el derecho universal a la vivienda se encuentra contenido en la Constitución del país desde 1934 al menos en forma declarativa: “Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin” (Constitución de la ROU, Art. 45, 1934).

Sin embargo la vivienda y en términos más amplios como luego pasará a ser considerado –al menos conceptualmente como problema- el hábitat, continúa siendo una problemática acuciante en nuestro país en los primeros años del segundo período de gobierno del FA.

¹³¹ Según datos del INE del año 2011, el número de asentamientos irregulares en el país era superior a 560 donde existían aproximadamente 61.500 viviendas y habitaban aproximadamente 257.000 personas. En casi el 77 % de estos asentamientos predominaban las viviendas construidas con materiales durables (bloques como material principal), mientras que en porcentaje restante la mayor cantidad de viviendas eran de materiales de desecho (madera, costanero, cartón y chapa principalmente). Estas últimas, que son las que registraban las mayores carencias en términos cualitativos, eran también las consideradas objeto de intervención del Plan Juntos (Magri, 2013).

Importantes sectores de la población de Uruguay están marginados territorial y socialmente. Viven en asentamientos irregulares, centros urbanos degradados, casas y edificios ocupados. Según datos del Instituto Nacional de Estadística correspondientes a 2010, 1,1% de la población total del país y 0,6% de los hogares están en situación de extrema pobreza o indigencia, y 18,6% de la población y 12,6% de los hogares son considerados “pobres”. La pobreza llega a niveles particularmente elevados entre niños y adolescentes: 34,4% de los uruguayos menores de 12 y 30,5% de los de entre 12 y 17 años son pobres. (Presidencia de la República, 2011, p.8)

Bajo el título ¿A quién está dirigido el Plan Juntos? en la página oficial de la Fundación Juntos.uy, en 2018 puede verse el siguiente cuadro donde se identifican en datos estimados la cantidad de hogares que presentan condiciones de vulnerabilidad asociadas a precariedad habitacional al año 2011. Estos datos serán los que se presenten para cuantificar la demanda potencial que el Plan tendrá como meta, planteando que “el Plan se propone llegar a aquellos hogares que están en situación de pobreza extrema o vulnerables, y que además viven en viviendas precarias” (www.juntos.org.uy, consulta realizada 15/1/18).

Cuadro 8-. ¿A quiénes está dirigido el Plan Juntos?

	Mvdeo	Canelones	Resto del país	Total
Hogares vulnerables con carencias habitacionales	5800	2100	5300	13200
Porcentajes en el total de hogares	1,3%	1,3%	1,2%	1,2%

*Datos estimados

Fuente: www.juntos.org.uy

El Plan Juntos se propone una intervención “integral” basada en la necesidad sociohabitacional, pero que también incorpore el despliegue de acciones en torno al desarrollo económico de las comunidades, la inserción socio laboral de sus habitantes potenciando las capacidades y competencias en tal sentido, la consecución de ciclos de educación formal y la interrelación con programas de educación no formal. El paradigma del involucramiento y la participación de la población beneficiaria se plantean como requerimiento y puntal del Plan.

Esta nueva herramienta, a la vez que refuerza el actual sistema de protección social, está diseñada para cumplir con uno de los principales objetivos programáticos del gobierno: eliminar la indigencia y reducir la pobreza a menos del 10%. (Presidencia de la República, 2011, p.8)

V.4.2. La organización inicial del Plan Juntos. Sorteando “la espesura estatal”¹³²

También por iniciativa del presidente Mujica, se creó la Fundación Juntos.uy¹³³ (como una asociación jurídica amparada por la Ley 17.163 que contempla la formación y funcionamiento de Fundaciones en el país) y de un Fideicomiso que pudiera administrar los fondos del Plan¹³⁴. Estos instrumentos se justificaron desde el planteo de que son los que dotarían de flexibilidad y permitirían por tanto la celeridad en la actuación del Plan, a diferencia de otras políticas sociales vinculadas a la temática desarrolladas desde la institucionalidad pública existente hasta el momento en el país.

Por iniciativa directa de José Mujica Cordano se crea la Fundación Juntos.uy persona jurídica amparada por la Ley N°17163, que goza de plena capacidad para brindar el apoyo necesario para tratar de superar la situación de emergencia socio

¹³² “Sortear la espesura estatal” fue una expresión del entonces Secretario de la Presidencia Dr. Alberto Breccia para referirse al Plan Juntos (mayo de 2010).

¹³³ En documentación proporcionada luego de la entrevista realizada para este trabajo a la Fundación Juntos.uy por integrantes de la misma, figura que en agosto de 2010 el MEC –organismo que tiene bajo su potestad el Registro y reconocimiento de nuevas Personas Jurídicas-, reconoce como tal a la Fundación Juntos.uy. En el Acta de Constitución de la Fundación, puede verse que con fecha 8/7/10 la primer nómina de integrantes que constituyeron dicha Fundación estuvo integrada por: el presidente Mujica, Graciela Muslera (en ese momento ministra Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Jorge Patrone (subsecretario del MVOTMA), Ana Vignoli (en ese momento ministra de Desarrollo Social) y Lauro Meléndez (subsecretario del MIDES). Habiendo recibido el proyecto de estatutos presentado ante MEC, algunas observaciones inherentes a las potestades de los fundadores respecto a la designación de Consejeros que integren la Fundación y sobre el funcionamiento y composición de algunos de sus órganos (Consejo de Administración y Comisión Fiscal), las mismas fueron levantadas. Parte de estas observaciones dieron como resultado que el Consejo de Administración del período inicial quede compuesto por Carlos Acuña, Ricardo Muttoni, Delia Soria, Julio Martínez y Daniel Carabajal. Finalmente el 2/8/10 se reconoce la Fundación Juntos.uy y se aprueba su registro.

¹³⁴ Por resolución del gabinete ministerial del 26/3/12, se autoriza el contrato a celebrarse entre la Presidencia de la República y la Unidad Operativa Central del Plan Juntos como Fideicomitentes y la Corporación Nacional para el Desarrollo como Fiduciaria a efectos de administrar el FONAP (Fondo Nacional del Plan Juntos). Mediante este instrumento se formaliza el contar con un instrumento adecuado que permitiría tanto recibir donaciones o legados para el Plan –incluyendo los fondos asignados por presupuesto público-, así como realizar pagos de bienes y servicios (salarios mayoritariamente) que permitieran la ejecución de intervenciones del Plan.

habitacional, fortaleciendo al Plan Juntos que se desarrolla en la órbita de Presidencia de la República (página juntos.org.uy, consulta realizada 12/3/15).

(La Fundación Juntos.uy) arranco con un rol protagónico porque cuando surgió el Plan fue un punto de apoyo mientras se procesaba todo el trámite para poder concretar tanto donaciones como otras cosas (actor institucional –entrevista colectiva-, comunicación personal, 2017).

En entrevista colectiva a integrantes de la Fundación Juntos.uy realizada para este trabajo se expresó:

La Fundación es una figura del derecho privado y que funciona desde mayo del 2010, funciona con un Consejo Directivo (de 5 miembros) y una Comisión Fiscal (de 3 miembros). Luego se incorporó la Universidad, desde 2011 forma parte por Facultad de Odontología si bien el primer convenio se firmó en 2012 [...] La situación actual (de la Fundación Juntos.uy) respecto al Plan Juntos es diferente que la que tuvo cuando se creó. Cuando se creó, tuvo un papel muy protagónico en la medida que administraba gran parte de los recursos que llegaban para las obras, desde donación de materiales hasta personal y eso permitió que arrancara el Plan. Al firmarse después el convenio con la CND ahí ya el Plan funciona más autónomamente y no necesita para esto de la Fundación. Al inicio era la vía hasta para poder contratar gente. Este fue un formato provisorio hasta que no se logró conformar el Fideicomiso, en el momento que se crea el Fideicomiso pasa la Fundación a cumplir un papel más ‘típico’ de una ONG que colabora con el voluntariado social, apoyo a la RSE que es lo que más hacemos hoy (actor voluntario 7, comunicación personal –entrevista colectiva-, 2017).

En la publicación Políticas de la Secretaría de Presidencia de la República en número dedicado al Plan Juntos del 2011, se plantean algunos datos respecto a la Fundación Juntos.uy.

La Fundación garantiza que los aportes solidarios lleguen rápidamente a los barrios y canaliza los apoyos económicos, materiales y técnicos de organizaciones públicas y de privados, con el cometido de superar la emergencia sociohabitacional. El cantor popular Mario Carrero, su presidente, cuenta a Políticas que desde la Fundación no se pretende ‘poner paños tibios’ a situaciones que son complejas. No obstante, considera que es muy importante construir vínculos solidarios entre distintos estamentos de la población, que pasan fundamentalmente por potenciar la capacidad de organización de los propios participantes. ‘La exclusión social es un problema al que la sociedad se va acostumbrando y se hace insensible: desde ver niños sobre los carritos de basura, hasta saber que hay

gente que prácticamente no tiene las cosas mínimas’, apunta. Carrero destaca el simbolismo de que diez toneladas de armas hayan sido transformadas en cinco toneladas de varillas para las obras. Puntualiza que uno de los objetivos de Juntos es generar futuros líderes barriales, que construyan la inclusión social. Es por ello, explica, que la propuesta no se limita a resolver la deficiencia habitacional, ya que la vivienda es concebida como núcleo de un entramado social más complejo. Los proyectos que promueve la Fundación para 2012 se desplegarán en la esfera social, productiva y cultural; se introducirán huertas orgánicas en algunos asentamientos; se instalara un laboratorio de prótesis dentales para atender la salud bucal de los participantes y se promoverá que los niños y adolescentes accedan a actividades deportivas y recreativas. Carrero señala entusiasmado que la Fundación convocó a los gobiernos departamentales y a empresas vinculadas al reciclaje de vidrio, cartón, nailon y pet para construir unidades productivas de reciclaje. La iniciativa promoverá la conformación de emprendimientos que mejoren los procesos productivos de la basura y las condiciones laborales de los hurgadores dice. (Presidencia de la República, 2011, p.10)

Por lo señalado anteriormente, podemos ver que el Plan Juntos se constituyó institucionalmente en el período de estudio, por una estructura político-técnica que incluye: un Fideicomiso con el objetivo de administrar los fondos, por la Fundación Juntos y 3 miembros con venia presidencial designados uno por el MVOTMA, otro por MIDES y un tercero por la Facultad de Arquitectura de UdelaR¹³⁵. A esta estructura de carácter “más político” se suma un equipo técnico y otro de auditoría interna que lleva adelante la ejecución del Plan en los diversos territorios y articula con los actores sociales involucrados (entre ellos el voluntariado).

En entrevista realizada a un actor político para este trabajo se señalaba: (el Plan Juntos) “quedó muy encapsulado en el proyecto mismo”. Desde los inicios, la propia dirección del Plan comienza a plantear en forma pública, algunos aspectos que resultan contradictorios en un programa impulsado desde el gobierno. Una de estas contradicciones refiere al hecho de que en pos de dotar de flexibilidad a esta nueva

¹³⁵ La dirección está a cargo de los ministros de Vivienda y de Desarrollo Social, apoyados por tres académicos y técnicos reconocidos que planificaron, implementan y dirigen el proyecto. Los ministros actúan como nexos políticos, tienen capacidad de orientar y decidir acciones, así como relacionarlo con otros recursos probables. Los técnicos deciden sobre implementación (infraestructura y entorno social). (Magri, 2013, p.142)

De los 3 directores políticos del Plan, 2 fallecen en el período de estudio (Muttoni y Soria que habían sido nombrados el primero como representante del MVOTMA y la segunda como representante de MIDES), no nombrándose reemplazo de ninguno de ellos quedando solo Acuña (FARQ, UdelaR) hasta el final del período de Mujica. Asimismo, los 3 directores durante el primer año de funcionamiento también formaron parte (julio 2010 a julio 2011) de la Comisión de Administración de la Fundación Juntos.uy

propuesta -a diferencia de otras iniciativas estatales cuya regulación bajo esta concepción se enlentece al burocratizar procedimientos-, pierde también en mecanismos de contralor y transparencia.

Las situaciones de emergencia requieren actuar con rapidez, con más velocidad que los tiempos políticos y administrativos del Estado. Si nosotros le prometemos a una familia que mañana vamos a estar con dos camiones de arena, mañana estamos con dos camiones de arena, porque los compramos [...] Están demasiado acostumbradas, esas familias, a que se les prometan desde el Estado cosas que después no se cumplen. De ahí su desconfianza de base. La ley introduce excepciones en el TOCAF, de forma que los procedimientos de compra para el Plan Juntos sean más ágiles. (Declaraciones en nota realizada a Delia Soria, una de las directoras del PJ en ese momento en Presidencia de la República, 2011, p.9)

Acuña (otro de los directores del PJ del momento de estudio escogido), destaca que la nueva herramienta ya ha dado buenos resultados, porque los participantes están convencidos de que permite acelerar los procesos de construcción de ciudad y mejorar su calidad de vida. (Presidencia de la República, 2011, p.9)

Esta nueva institucionalidad que se “recuesta” de cierta forma sobre la estructura de gobierno existente, plantea de inicio el apoyo necesario y requerido de la “solidaridad” de privados para consolidarse y avanzar.

El presidente apuntó a varias líneas: apoyos eventuales del aparato estatal, legitimación normativa, sustento civil, innovación en el perfil comunicacional, que fueron conformando un estilo particular de gobernanza participativa y autogestionaria. (Magri, 2013, p.142)

En la página web del Plan Juntos aparecía una imagen (año 2014) con lo que se consideraban los tres pilares fundamentales de la propuesta: coordinación de la interinstitucionalidad pública a todos los niveles y coordinación público-privada; participación activa de la población a la que está dirigida el Plan y solidaridad social.

Cuadro 9- Pilares organizativos del Plan Juntos

1 El papel protagónico de los vecinos involucrados en los procesos de mejoramiento, transformación y construcción de sus barrios	2 La coordinación interinstitucional pública de todos los organismos competentes o que tienen que ver con la problemática (gobierno central, departamental, municipal, entes autónomos, empresas y servicios descentralizados).	3 La solidaridad de la sociedad toda concretada a través de múltiples expresiones entre otras, la del voluntariado.

Fuente: www.planjuntos.gub.uy

Con estos tres pilares como telón de fondo, el Plan plantea que podrán generarse distintas modalidades bajo las cuales se dé la intervención en obra: la autoconstrucción con ayuda familiar, la autoconstrucción con organización barrial y la ayuda mutua.

Estas modalidades son prioritarias para la ejecución de obra, apuntando al desarrollo de habilidades laborales en el rubro de la construcción y a la generación de una mayor apropiación del proceso de construcción y/o mejoramiento de la vivienda (www.juntos.org.uy).

A través de estas intervenciones, el Plan se propone diversas líneas de acción relacionadas no solo con el hábitat y la vivienda, sino con el conjunto de las políticas sociales. Entre ellas se señalan: la mejora del hábitat existente, el apoyo a la generación de nuevas viviendas, la promoción de la gestión social participativa, el incentivo de programas de inserción laboral y la ampliación de cobertura y acceso a las políticas sociales (www.juntos.org.uy).

La organización social y la participación no se limitan exclusivamente al hábitat y a la vivienda. En los asentamientos donde opera, el programa también despliega acciones en el área de salud. Y en la de cultura. Desde el territorio Juntos se instala en los asentamientos, coordina con las instituciones del barrio y genera información precisa sobre las condiciones de vida de las familias participantes. Los mecanismos de organización social surgen de los propios vecinos, que elaboran un plan de trabajo y un proyecto social [...] se trata de un programa de vivienda ‘diferente’, dado que en el no intervienen las empresas constructoras. Es el Estado que pone materiales y equipos técnicos y los participantes aportan su trabajo [...] (Muttoni) ‘Si bien hay reglas de juego marcadas previamente, los participantes son parte de las discusiones y las decisiones’. (Presidencia de la Republica, 2011, p.8)

No obstante como plantea Magri (2013), instaurar y consolidar un plan con las aspiraciones como las del Plan Juntos en materia de política pública integral pero por

fuera de las órbitas “naturales” (ministerios, entes, etc.), requiere de acuerdos y negociaciones con la arquitectura del Estado y también con la institucionalidad política en su conjunto.

Las aspiraciones a partir del PJ son amplias, porque van más allá de la mera construcción de viviendas, apuntando al entorno de la vulnerabilidad individual y social. Cumplir estas metas globales, por su amplitud sectorial, necesita de la integración institucional en un Estado centralista como el uruguayo [...] Según sus objetivos, el PJ aspira a la coordinación interinstitucional de todos los organismos competentes o que tienen que ver con la problemática (gobierno central, departamentales, municipales; entes autónomos; empresas y servicios descentralizados públicos). Sin embargo, plantea en los hechos una coordinación puntual y parcial, no dando cabida cierta a otros organismos públicos en el proceso de decisión y planificación del programa. Con baja dependencia con el aparato público, deliberadamente evita entrar en relación con prácticas ya instaladas con fuerza suficiente como para absorber cualquier probable éxito o en contrario bloquear el plan. La coordinación interinstitucional encuentra obstáculos por esta opción política de aislamiento sectorial, situando a las instituciones como proveedoras de materiales y cuerpos técnicos¹³⁶. Esto resulta contradictorio, visto desde los objetivos planteados, porque si bien PJ apunta a una intervención integral —vivienda y hábitat—, no promueve ningún tipo de gestión compartida y no tiene capacidad de controlar todas las variables que componen sus metas. (Magri, 2013, p.142)

Como ya fue mencionado, para seleccionar la población objetivo que abordarían las intervenciones del Plan Juntos, se tuvieron en cuenta indicadores como la pobreza extrema y la precariedad sociohabitacional (www.juntos.org.uy)¹³⁷. Para poder realizar las mediciones y calcular la pobreza extrema o las situaciones de mayor vulnerabilidad, además de los clásicos datos y fuentes utilizados por otras políticas sociales del momento

¹³⁶ ANCAP, con chatarra y cemento portland; el Ejército, con hierro proveniente de fundición de armas; el Banco de la República, con venta de inmuebles estatales; ANTEL, con telefonía celular; los gobiernos departamentales, con maquinaria, entre otros. En dólares americanos se recolectaron en dos años 958.924, más donaciones en materiales o trabajo, por ejemplo, presidiarios que construyeron bloques (la llamada corresponde al texto original citado –Magri, 2013, p.142)

¹³⁷ En octubre de 2011 se promulga la Ley N° 18829 Declaración de interés general ejecución del Plan Nacional de Integración socio-habitacional Juntos, que en sus Artículos 9 y 10 refieren a los criterios para la selección de la población participante del Plan.

(basados casi todos ellos en las mediciones de la Encuesta Continua de Hogares del INE), se sumó una herramienta propia del Plan creada a tales fines¹³⁸.

Este indicador denominado Umbral Juntos, permitió establecer un criterio de medición de pobreza por ingresos unido a un índice de carencias de vivienda vinculado a la precariedad habitacional.

Respecto a la pobreza extrema (siguiendo el criterio de ingresos monetarios), se siguieron algunos preceptos del Instituto Nacional de Estadística (INE), organismo que realiza las mediciones oficiales de pobreza, y que define como pobreza extrema aquellas situaciones en que las personas se ubican en la indigencia. No obstante, el Plan Juntos elaboró un indicador propio denominado Umbral Juntos con motivo de delimitar la población participante. El indicador se genera a partir de: establecer un criterio de pobreza de ingresos, denominado Línea Juntos, situado por encima de la Línea de Indigencia y que se calcula multiplicando la Línea de Indigencia (elaborada por el INE) por 1,40 (desde junio 2013 hasta la actualidad). En los inicios del Plan Juntos el valor era 1,2 y se mantuvo hasta mayo de 2013 inclusive, y establecer un Índice de carencias de vivienda vinculado a la precariedad habitacional. Esta última se define a partir de que el hogar debe presentar al menos una de carencia de vivienda, aunque sin establecer diferencias entre tipos y cantidades de carencias. Cada vivienda se califica sumando las carencias en los siguientes indicadores: materiales de las paredes; materiales del techo; materiales del piso; mecanismo de evacuación; mecanismo de agua; hacinamiento; material de los muros; inundabilidad; probabilidad de derrumbe; lugar para cocinar; y baño para uso del hogar). El Índice de carencias de vivienda tiene un rango de 0 a 11, donde 0 indica que la vivienda no tiene carencias y 11 que tiene carencias en todos los indicadores (consulta http://siias.mides.gub.uy/innovaportal/file/58818/1/plan_juntos.pdf, realizada 17/1/18).

Aplicando esta metodología de medición (denominado Umbral Juntos), en el balance del Plan Juntos del año 2013 se señala que el 67% de los hogares potenciales del plan está ubicado en Montevideo y Canelones, de los cuales el 75% (6.010 hogares) presentan entre 1 y 4 carencias en la vivienda que habitan y el 25% (2.031 hogares) presentan entre 5 y 11 carencias. En el interior, los departamentos que le siguen en importancia en términos absolutos son Rivera (808 hogares) y Artigas (462 hogares). Estos datos surgen de la estimación de la distribución de los ingresos y de la calidad edilicia de las viviendas de

¹³⁸ No existe demasiada información al respecto pero hay algunos documentos disponibles que pudieron ser consultados <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/418.pdf>

los hogares del país por departamento para el 2013, de acuerdo a datos de la ECH 2012, según se detalla en el documento mencionado. Esto delinearán cuáles serán los territorios priorizados para la actuación posterior del Plan se menciona, dato que también fuera señalado en varias de las entrevistas realizadas para este trabajo por actores políticos y técnicos del Plan Juntos (Plan Juntos, 2013, pp. 3-5).

V.4.3. La inserción en el entramado institucional existente: Plan Juntos ¿es solo un formato diferente de intervención?

En el período de análisis propuesto (2010-2015), el Plan Juntos funcionó institucionalmente bajo un formato de programa “para-estatal”, dependiendo directamente de la órbita presidencial.

El Plan Juntos se instala en la Presidencia de la República, adoptando un perfil político-técnico, y al igual que otros planes y programas tiene escaso contacto con la estructura institucional del área de la vivienda. Se distingue de la mayoría de estos en que no depende de la cooperación internacional, tiene recursos nacionales que provienen de aportes que provee la ley y apela fundamentalmente a la solidaridad social y de la empresa para su implementación. Es una iniciativa personal del presidente y de él depende el escaso grupo técnico que lo compone. (Magri, 2013, p.133)

En forma intencional este nuevo Plan, planteado como he señalado ya como “buque insignia” del período de gobierno 2010-2015, se instala en el seno del Poder Ejecutivo – en Presidencia de la República como una Unidad Ejecutora-, y por fuera de la institucionalidad del sector vivienda (cuya rectoría la tiene el MVOTMA), “dejando al descubierto la diferente velocidad entre la política y las instituciones” (Magri, 2013, p.134). Sin embargo desde publicaciones oficiales del gobierno, se pasa por alto obviando esta notoria separación de la institucionalidad existente en la materia¹³⁹. Parece tratarse solo de un detalle menor, el cual sería solucionado mediante la buena articulación que se produjera en el órgano de conducción del Plan al estar integrado por miembros designados por dos de los ministerios del Poder Ejecutivo (MVOTMA y MIDES) y uno tercero proveniente de la academia (UdelaR), todos ellos con venia de la Presidencia.

¹³⁹ Respecto al Plan Juntos señala Magri (2013): “cabe acotar que existen planes con similares objetivos como el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), constituido en 1999, o el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR), fundado en 1966, que siguen suministrando soluciones a través del MVOTMA”. (Magri, 2013, p.141)

Es importante no perder de vista la vinculación que existe entre la justificación del surgimiento del Plan Juntos y el objetivo del gobierno progresista de ampliar las bases del bienestar desde un marco de gobernanza. Por tanto el cómo se imbricó el Plan Juntos en relación con el entramado de las políticas y programas que constituyen la protección social del Uruguay de ese momento, no es un detalle menor sobre todo si se lo mira en clave de sostenibilidad en el tiempo del mismo.

Magri (2013) cataloga la propuesta que se lleva a la práctica del Plan Juntos en el período de estudio, como “un producto híbrido, con componentes asistencialistas, filantrópicos y residuales que conviven con concepciones sobre calidad de ciudadanía y fortalecimiento democrático” (Magri, 2013, p.134). Estas conceptualizaciones acerca de la propuesta y también de la puesta en práctica del Plan, resultan útiles y concordantes con las categorías de análisis escogidas desde el marco teórico-conceptual para este trabajo.

En tanto, el Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014, anuncia que se atacará el déficit habitacional reduciéndolo drásticamente. Propone hacerlo mediante planes que asocien al Estado, el mercado y la sociedad. El MVOTMA es la institucionalidad pública que debe por mandato articular la lucha contra el déficit habitacional, sin embargo señala Magri (2013):

...la dinámica ministerial no acompasó los tiempos políticos del presidente, que a fines del primer año de su mandato anuncia la puesta en práctica de una iniciativa que no depende de la institucionalidad formal del sector. El Plan Juntos (PJ) emerge como una iniciativa política frente a la inercia del área institucional. (Magri, 2011, p.140)

Un aspecto que llama la atención es que en el Plan de Vivienda 2010-2014, con la emergencia socio habitacional puesta en la agenda desde presidencia como una de las primeras medidas de gobierno, es recién en la página 131 donde se hace una pequeña mención al Plan Juntos:

Es también repensar la gestión del MVOTMA y sus formas de hacer, una gestión integrada y articulada de diversos agentes, como con el programa Juntos, potenciando los ámbitos existentes como las Mesas Interinstitucionales, con un nuevo rol de la COAVI y del sistema de articulación con el conjunto de programas y políticas sociales, también en su desarrollo en el territorio (Plan Quinquenal 2010-2014, p. 131).

Las otras dos escasas menciones que se hace al Plan Juntos en el mencionado Plan Quinquenal 2010-2014, son haciendo referencia al mismo como actor en torno a la gestión con otros programas. En un caso en relación al Lineamiento estratégico 1 que refiere al Plan Nacional de Relocalización (a desarrollarse en áreas inundables y contaminadas). La otra refiere a una instancia de coordinación y gestión articulada con el Programa Atención Primaria Habitacional (APH). Esto es todo lo que el Plan Quinquenal del período de estudio plantea en cuanto al Plan Juntos. En torno al concepto de emergencia asociada a lo socio-habitacional el Plan Quinquenal 2010-2014, hace solo referencia en una oportunidad y relacionado con el balance del Plan Quinquenal 2005-2009.

V.5. El Plan Juntos: “una gran patriada”¹⁴⁰

Hay en nuestra sociedad recursos solidarios auténticos... nos damos cuenta que todos, por poco que tengamos, algo podemos hacer por los demás (Mujica en página de Fundación Juntos.uy).

En su edición del 12/3/10, el Semanario Brecha publica un artículo basado en una entrevista mantenida con la entonces senadora Lucía Topolansky (quien también en ese momento era la “Primera dama” por ser esposa del presidente Mujica). En dicho artículo, la senadora habla del Plan de Solidaridad e Inclusión Social (nombre que inicialmente se manejó para el Plan), como “una gran patriada”. También se establece por parte de quien firma la nota (el sociólogo Alfredo Falero), que se trata de una propuesta muy sui géneris al menos en el plano discursivo. Señala asimismo que el Plan tiende a la integración de actores diversos como voluntariado, ONGs, militantes frenteamplistas, estudiantes universitarios, sindicatos, jubilados, comisiones de fomento y también empresas con responsabilidad social. Se plantea asimismo, la participación del Ejército, de la Dirección de Cárceles, de Intendencias y de empresas públicas explica Topolansky.

No se trata de un mero plan de vivienda, sino de una gran batalla por la inclusión. Es un proyecto educacional-social, en el que se intentará juntar a toda una masa de gente dispuesta a trabajar. Pero será conducido por el Estado. Habrá una unidad que lo va a comandar, va a decidir en qué puntos del territorio actuar y como se va a organizar el

¹⁴⁰ Expresión utilizada por la senadora Lucía Topolansky en entrevista de semanario Brecha de marzo de 2010 para referirse al Plan recientemente anunciado.

voluntariado [...] Tiene que convertirse en un hecho indiscutido y la gente lo tiene que hacer suyo. (Topolansky en Brecha, 2/3/10, p.2)

En este mismo artículo -que es de los pocos que aparecen en medios de comunicación de la época dado el mutismo en el que la propuesta de Mujica lanzada en la asunción del mando entró-, la senadora Topolansky actuando como “vocera” calificada, lanza algunas primeras ideas que sugieren en qué consistirá la propuesta. Entre ellas señala que el MIDES estará encargado de realizar el relevamiento de las familias¹⁴¹ y el MVOTMA de la operativa en relación con las condiciones del hábitat, apuntando a generar en forma inmediata una “dignidad básica” para estos hogares.

Respecto al aporte colaborativo de la sociedad a través del voluntariado, Topolansky aclara: “pensamos que el trabajo voluntario tiene que transformarse en algo normal y en una forma de convivencia. Deberíamos aportar un tiempo de nuestro mes a este tipo de tareas [...] Esto apunta a construir ciudadanía. (Topolansky en Brecha, 2/3/10, p.3)

Topolansky aclara que en ese momento ya se estaba trabajando en las modificaciones necesarias a la Ley de Voluntariado¹⁴², sobre todo en lo concerniente a incorporar a las organizaciones de la sociedad civil y no sólo a individuos aislados. También explicita que se pensaba en un convenio con la UdelaR tendiente a lograr que la Extensión Universitaria permeara el Plan. En este mismo artículo se hace mención al “reclutamiento” de voluntarios de la fuerza política que integran el presidente Mujica y la senadora Topolansky (MPP)¹⁴³. Esta última, plantea que en un campamento realizado días antes participaron más de medio millar de jóvenes militantes de esa fracción política donde se difundió e incentivó la idea de participar del voluntariado del Plan, remarcando que se aboga por una participación no inocente, sino concientizada:

... que trabajen todos mezclados...los de Un Techo Para Mi País, una Iglesia evangélica y los de la juventud de la 609 [...] Para los jóvenes de la izquierda, esto puede implicar

¹⁴¹ El MIDES a través de la DINEM (Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo) asumen esta tarea que luego es asumida por el SIIAS (Sistema de Información Integrada del Área Social) que se basa en el intercambio de información entre diferentes organismos estatales, con el fin de sistematizar y vincular los datos generados en ellos.

¹⁴² Como fue mencionado en el marco teórico precedente, la Ley de Voluntariado Social vigente en Uruguay (N° 17.885) data de 2005 y está vinculada a programas estatales, no contemplando el voluntariado desarrollado en el marco de organizaciones de la sociedad civil.

¹⁴³ Movimiento de Participación Popular es un partido político fundado en 1989 e integrante del Frente Amplio-Encuentro Progresista. Fue el partido más votado en las elecciones de 2009 que condujo a Mujica a la presidencia

aplicar el socialismo en la práctica; para los cristianos puede existir un principio de caridad, algo que también es válido. Y bueno, en el momento en que se junten para almorzar, habrá una interacción [...] Yo quiero que la gente del Instituto de la Mujer no se quede elaborando diagnósticos, quiero mujeres chancleteras que se metan en los asentamientos. (Topolansky en Brecha, 12/3/10, p.3)

Topolansky da algunas pistas en ese momento tan inicial (marzo 2010), de algunas propuestas de financiación que utilizará el Plan. Plantea que el presidente Mujica donará una gran parte de su sueldo como presidente, y como no sería posible sino hasta el año siguiente votar rubros a través del Presupuesto Quinquenal, provisionalmente se recurriría a obtener apoyo través de organismos internacionales (Banco Mundial y Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR).

Es importante subrayar que el financiamiento del Plan se logró finalmente –para el período de estudio-, con fondos votados por ley provenientes del Presupuesto Nacional, por donaciones de entes públicos y de privados y otras sistemáticas provenientes del sueldo del primer mandatario¹⁴⁴.

Dentro de la misión del Plan Juntos se plantea que el mismo solo es posible de llevar adelante “contribuyendo y participando en la concurrencia y concertación de los actores y agentes (públicos, privados, sociales) intervinientes en los procesos de transformación-construcción del hábitat popular” (www.juntos.gub.uy, consulta realizada 10/8/15).

Para la elaboración de este trabajo fue posible entrevistar a personas que participaron de Brigadas Solidarias en el marco del Plan Juntos durante el período 2010-2015, en algunos casos colectivamente y en otros en forma individual.

Cuadro 10– Entrevistas realizadas a integrantes de Brigadas

Nombre Brigada	Tipo entrevista	Fecha realización
Brigada Agustín Pedroza	2 individuales	2015 y 2017
	3 colectivas	2016 y 2017
Brigada el Hormiguero	1 colectiva	2016

¹⁴⁴ La donación de parte del sueldo de Mujica durante gran parte del período constituyó un hecho de pública notoriedad tanto a nivel nacional como internacional. Más allá que esto fue utilizado en campañas comunicacionales, no llegó a causar el impacto esperado a nivel de “contagio” en la población como planteaba el presidente.

Brigada Codo a codo	1 individual	2016
Brigada José Artigas	1 colectiva	2017

Fuente: elaboración propia

Uno de los pilares sobre los que se asienta el Plan Juntos se expresa que es: “la solidaridad de la sociedad toda concretada a través de múltiples expresiones entre, otras, la del voluntariado” (www.juntos.gub.uy, consulta realizada 14/4/14). Una característica peculiar que tiene el Plan Juntos es contar con la participación de voluntariado organizado proveniente de sindicatos y gremiales. Las brigadas también fueron nucleadoras de otros apoyos a través de diversas acciones que fueron experimentando, les permitió expandir los lazos de solidaridad.

El accionar de los voluntarios, es un aporte para la reconstrucción del tejido social, el sentir de las personas como parte de un colectivo, y aunque parezca insignificante en comparación con otras políticas sociales, lo consideramos importante para el combate contra la pobreza, la indigencia y la desigualdad social [...] Partiendo de la base que la sociedad civil organizada y el estado son independientes, que cada organización particular de la sociedad civil tendrá sus objetivos particulares, y que cada iniciativa o plan del estado tendrá también sus objetivos, partiendo de la base que el trabajo en conjunto se dará si, y solo si existen objetivos en común, y tomando como cierto que la sociedad toda se beneficiará con un Trabajo Voluntario activo como forma de solidaridad concreta, es que exponemos los objetivos de la brigada, lo que entendimos que eran los objetivos del Juntos, y lo que creemos son los objetivos comunes. (Brigada El Hormiguero, 2010, p.1)

Es así que ya desde los inicios del Plan se puede ver la existencia de Brigadas Solidarias que colaboran con mano de obra. Entre las más destacadas y que sostienen su participación en el tiempo, se encuentra la Brigada de trabajo solidario Agustín Pedroza¹⁴⁵ integrada por trabajadores/as vinculados al SUNCA y al Partido Comunista del Uruguay que colabora con mano de obra especializada en construcción. Este tipo de voluntariado de base sindical, también llamado voluntariado militante (denominación que se utiliza en Pereira et al, 2012), reviste imbricaciones político-partidarias que es importante no dejar de lado cuando nos adentremos en el análisis de las motivaciones y organización del

¹⁴⁵ El nombre Agustín Pedroza es porque es el nombre del primer presidente de nuestro sindicato. En 2009 cuando la creamos estaba claro que queríamos hacer trabajo solidario y darle un formato a esto. Estaba claro también, que iba a ser en construcción porque es lo que sabemos hacer nosotros, además también sabemos que la mano de obra en muchas cosas es a veces lo más caro mucho más que el material (entrevista realizada para este trabajo a dirigente sindical).

mismo. Por otro lado, también el voluntariado de tipo “territorial” vinculó en varias oportunidades a voluntariado juvenil y adulto con “inquietudes” políticas manifiestas como en el caso de las Brigadas José Artigas y el Hormiguero por ejemplo.

La primera experiencia de salida fue en Colagel, me acuerdo que fue en julio 2010. Teníamos como experiencia la militancia política en el 2009 donde nos conocimos muchos de los que formamos la brigada. Éramos mucha gente del interior que estábamos viviendo en zonas céntricas (de Montevideo) y se buscó de ahí poder hacer otras actividades. De marzo a julio del 2010 todavía no nos habíamos conformado como Brigada pero nos juntábamos y surgió la idea de una bloquera. Todo esto era en el marco del gobierno del Pepe, todo muy improvisado. Los fines de semana había una bloquera en el PTI donde íbamos a colaborar. Recién se estaban diseñando las intervenciones y relevamientos y en julio ahí nos invitaron a Colagel (actor voluntario Brigada 1 -entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

El núcleo inicial de la brigada venía de la militancia política pero teníamos claro que no queríamos quedar pegados al MPP. Eso confundió mucho igual, se armaban líos porque nosotros queríamos sumar más gente. Puede estar bueno el compromiso militante, pero a veces los roles se confunden. Lo planteamos mucho lo de revisar esos límites y también de adentro del Plan se confundían a veces con cómo hacían los planteos. Ahí tratamos de cambiar de lugar de reunión porque nos juntábamos en un local del MPP y nos reunimos en algunos locales sindicales que nos prestaron. A veces se superponían reuniones políticas y de brigada y eso también confundía (actor voluntario Brigada 1 otro, -entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

Como se ha mencionado, el poder actuar con celeridad ante la problemática acuciante que viven miles de familias uruguayas, va calando como el argumento de peso en el discurso que se construye en torno al Plan. Unido a esto, se esgrime que se intenta evitar la burocracia estatal que llevaría a enlentecer la tarea propuesta.

El Plan Juntos impulsado por el gobierno del presidente José Mujica es una propuesta diferente, innovadora y concreta, que intenta combatir la pobreza y la indigencia y recomponer el tejido social en las zonas más postergadas del país. En aplicación hace ya un tiempo pero aun escasamente conocido, el plan apunta a resolver una de las necesidades más acuciantes de esos sectores, la de la vivienda, pero actuando al mismo tiempo sobre el entorno global. Juntos interviene hoy en una veintena de asentamientos e involucra a unos 10 mil hogares en situación de pobreza extrema. Pensado para poder ‘actuar con celeridad’, evitando la tradicional lentitud del Estado, el plan promueve que

sus beneficiarios levanten con sus propias manos las paredes de sus casas y contribuyan con sus vecinos a la mejora del hábitat compartido. El Plan Juntos suma voluntarios, participantes beneficiarios, técnicos e instituciones diversas, públicas y privadas políticas un país en construcción y cambio. (Presidencia de la Republica, 2011, p.7)

El Frente Amplio –cómo fuerza política-, venía proponiendo desde hacía varios años criterios de flexibilización, que llevarían a sobreponer las trabas de la burocracia estatal en materia de políticas sociales. En tal sentido algunos planteos que acompañaron la campaña electoral de 1999 reunidos en “El cambio a la uruguaya”, se profundizan en el documento preparado como programa de gobierno para la campaña electoral 2004 reunidos en el capítulo “El Uruguay Social” (El gobierno del cambio. La transición responsable. EP-FA-NM). En este último documento se plantea respecto a los cambios necesarios en materia de gestión pública: “El Uruguay Social requiere un estado menos pesado y burocrático, más moderno, sensible, eficiente y transparente [...] todas las políticas sociales serán pensadas y ejecutadas (para que no queden) atrapadas en la burocracia, en una telaraña de intermediación” (EP-FA-NM, 2004, pp. 19). Los antecedentes generados en este mismo sentido en torno a políticas sociales tales como el Plan de Emergencia (2005-2007) y posteriormente el Plan de Equidad, requirieron también de diseños institucionales más flexibles. Pero a diferencia de estos casos anteriores, en el ejemplo del Plan Juntos parecería que la opción no pasa por “flexibilizar” la institucionalidad estatal, sino por generar una estructura paralela que dialogue con esta.

La puesta en práctica de esta iniciativa del presidente Mujica requirió de un marco legal que la tornaba viable. Es así que en octubre de 2010 la promulgación de la Ley 18.829 modificó algunos instrumentos jurídicos ya existentes, entre ellos la posibilidad de expropiar inmuebles que se requirieran para la ejecución del Plan.

Desde la página de la Fundación Juntos.uy se señala que existen 3 formas diferentes para poder ingresar al Plan:

- Por convenios firmados con los Gobiernos Departamentales y Municipales
- Por definiciones directas del propio Plan, de acuerdo a los estudios de PIAI y MIDES
- A solicitud de la población organizada, previa consideración técnica del caso (www.juntos.org.uy).

Para optimizar su puesta en funcionamiento, el Plan Juntos plantea algunos criterios que ayuden a definir cuáles serán los territorios donde intervenir. Las áreas de

intervención seleccionadas deben presentar las siguientes características, (Presidencia de la República, 2011, pp.11-12):

- 1) mostrar concentración de hogares en situación de precariedad socio habitacional y
- 2) tratarse de áreas urbanas con debilidades.

La precariedad socio habitacional de los hogares hace referencia no solo a las condiciones físicas y de infraestructura de la vivienda y su entorno inmediato, sino también a aspectos tales como el hacinamiento de los habitantes del hogar. Las debilidades en áreas urbanas son calificadas como de prioridad alta, media y baja. Entre las debilidades de prioridad alta, se señala a nivel urbano como dimensión la precariedad de infraestructura. Los indicadores principales son: carencias en red de agua, en saneamiento, en red eléctrica, en alumbrado público y en calles y drenajes pluviales. También como de prioridad alta, se señala a nivel urbano la precariedad en la localización y la jurídico-normativa. Respecto a esta última, los principales indicadores identificados son: precariedad en la tenencia jurídica de los lotes, en la tenencia jurídica de la vivienda y en el cumplimiento de la normativa urbana.

En tanto la precariedad en la dotación de espacios públicos y equipamientos urbanos (escuelas, jardines, liceos, policlínicas, áreas verdes y espacios deportivos, etc.), se señalan como de prioridad alta. Por último, como de prioridad baja, se identifica la dimensión político-programática donde se señalan como principales indicadores la precariedad en las propuestas y acciones del Estado y la sociedad civil para la prevención y atención de situaciones de vulnerabilidad y riesgo, así como la debilidad de propuestas, proyectos y programas identificados en el área precarizada.

En este mismo análisis que expone el Plan en la mencionada publicación (Presidencia de la República, 2011), se identifican algunas fortalezas también. Se señalan entre estas el suelo vacante (disponibilidad de suelo público urbanizado o potencialmente urbanizable, así como la disponibilidad de tierra para el ordenamiento y el realojo de familias que se requieran) y el entramado social (fortaleza de la organización barrial y la estructura barrial permanente que toma decisiones colectivas).

En cuanto al tipo de acciones que desarrolla el Plan se aclara que las mismas “se focalizan en las familias que viven en condiciones de hacinamiento y en construcciones deficientes, ya sea en sus paredes, techo o piso. Muchas de las edificaciones también carecen de cañerías internas, baño y cocina”. (Presidencia de la República, 2011, p.8)

El documento señala, que el Plan interviene para esto en diferentes modalidades: “crea nueva oferta, mejora las construcciones existentes y relocaliza asentamientos no regularizables. Por otra parte, apunta a fortalecer las infraestructuras de los barrios y a facilitar el acceso a los servicios básicos” (Presidencia de la República, 2011, p.8). No obstante, desde el propio Plan en palabras de uno de sus directores de esa primera etapa (Arq. Ricardo Muttoni) se expresaba:

No nos metemos en terrenos inundables, no nos metemos en tierra contaminada, no nos metemos en tierra que no sea viable en territorio urbano. En todo caso, estamos hablando de asentamientos que son consolidables. Y cuando hacemos un realojo lo financia el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Muttoni en Presidencia de la Republica, 2011, p. 8).

Mediante una batería de modalidades, se plantea la intervención que va desde la oferta de vivienda nueva (con la participación de la población beneficiaria y el voluntariado en la construcción), así como la mejora-refacción, ampliación, conexión a red de saneamiento, etc.- del stock existente. La intervención puede ser *in situ* en el caso de viviendas que se mejoran obviamente -o donde el terreno ocupado permite la construcción-, o realojo y reasentamiento de las familias en los casos de que el terreno donde están afincadas no sea regularizable por algún motivo (legal, normativo, factores físicos como inundabilidad, etc.).

El Plan plantea desde su surgimiento, que el relacionamiento de la intervención concreta -tanto se trate de un grupo de familias dispersas o de un colectivo de familias pre-agrupadas a la llegada del PJ-, es imperioso se conjugue con una articulación y contacto con el entorno. De esta manera, algunos de los proyectos que se impulsan desde el PJ, tienen que ver con la dotación de infraestructura y servicios públicos para el entorno de las intervenciones concretas, vinculando a estas pero sin excluir en contexto. Este tipo de propuestas fueron muy variadas, desde la instalación de una policlínica barrial hasta la articulación con la comuna correspondiente para la apertura y consolidación de una calle o el lograr mejores condiciones de accesibilidad mediante transporte público a una zona determinada.

Las intervenciones son desarrolladas a la medida de cada territorio. Si bien parten de las necesidades concretas de vivienda, los esfuerzos se dirigen a la reconstrucción del tejido social y la consolidación de los colectivos locales. Es por ello que Juntos se aleja de un enfoque asistencialista y promueve que los vecinos trabajen en la mejora y construcción

de sus barrios. Los “participantes” (así se les llama en la jerga del Plan a los habitantes de los asentamientos que intervienen en el Juntos) hacen obras comunes: calles, cunetas, salón comunal. Contribuyen también en la construcción de las casas de sus vecinos, particularmente las planchadas, y acuden en apoyo de aquellos participantes con dificultades físicas para trabajar. También están Plan Juntos a cargo de ‘sereneadas’, la vigilancia nocturna de los materiales y las herramientas comunes. (Presidencia de la Republica, 2011, p.8)

La dotación de infraestructura barrial y el acceso a servicios básicos (alumbrado, agua potable y saneamiento como los principales para garantizar la calidad de vida), se plantea desde una concepción de fortalecimiento de los lazos de pertenencia e identidad comunitaria. Para potenciar estas características (pertenencia e identidad a nivel local – barrial, comunitaria y otros adjetivos que se utilizan para denominar al espacio geográfico concreto-), la propuesta es desarrollar una concepción territorial de la intervención y este es uno de los principales argumentos que utiliza el Plan en tal sentido. Sin embargo, esta concepción de territorialización de lo social en contextos de globalización económicos, trae aparejado algunos riesgos. Como se mencionó el territorio y el papel preponderante que a éste se le asigna, constituye uno de los principales temas a abordar cuando se trata de analizar los cambios en los sistemas de protección social del cual el Plan no está exento.

Plantea Magri (2013), respecto a las grandes líneas que argumentan y sostienen el Plan de Integración Sociohabitacional, que algunas de ellas entran en contradicción. Ejemplo de esto es el apelar al ‘territorio’ y sus bondades como constructor de subjetividad, considerándolo como valorativamente ‘positivo’, cosa que en los hechos no es un dato que pueda ser constatado linealmente.

Por un lado, se apela a la regeneración de vínculos deteriorados por la pobreza y la marginación: ciudadanía, familia y barrio. La noción del barrio es fundamental en la concepción del PJ, invoca la noción de pertenencia e identidad territorial como valores de construcción humana y del nosotros ciudadano, porque en situaciones de segregación territorial y habitacional los lazos sociales y políticos se manifiestan débilmente o no se construyen. Los asentamientos irregulares por lo general no suponen organización previa, las familias ocupan por sus propios medios, un espacio de tierra ajena, en un ambiente donde las instituciones sociales no tienen historia previa. Las condiciones de relacionamiento son rudimentarias y distintas a las convencionales. Sin certezas de permanencia, los lazos de vecindad no pesan, desmotivando la organización de base para

demandas. La participación de los beneficiarios es vista como propiciadora de la integración familiar y social de los individuos y como herramienta de capacitación laboral. (Magri, 2013, p.141)

También la forma en la que el Estado se plantea intervenir a través del Plan Juntos plantea algunas tensiones al respecto. Se pasa de la “invisibilización” de algunas situaciones en la agenda de actuación pública, a la propuesta de intervención estatal con participación ciudadana.

Por otro lado, el Estado no ha sabido reconocer el cambio social en sus expresiones más extremas. Omiso en políticas sociales e infraestructura, en la periferia urbana marginal, no actúa a su favor como motor legitimador de obligaciones y derechos de ciudadanía, haciendo depender de sus propias fuerzas a los ciudadanos ‘irregulares’. (Magri, 2013, p.141)

Aunque no se menciona explícitamente en las comunicaciones que se presentan públicamente, una de las pre condiciones requeridas para que el Plan Juntos comenzara a actuar en un determinado territorio, lo constituye la existencia previa de una organización barrial. En cuanto a que tipo organización barrial se requiere, no hay mayores detalles. Lo que si fue claro con los ejemplos donde actuó el Plan Juntos, es que el grado de formalidad de organización barrial no fue obstáculo para que algunos territorios ingresaran. Esto también fue corroborado a través de varias de las entrevistas realizadas para este trabajo tanto a actores técnicos, políticos, voluntarios y vecinos participantes de barrios donde actuó el Plan Juntos.

Si constituía un requisito explícito por ejemplo, la voluntad expresa de un número de familias nucleadas de querer ser beneficiarias del Plan así como responder a las convocatorias que desde los contactos políticos y técnicos del Plan se hicieran. De alguna manera a esto desde el Plan se le denominó como “construcción de la demanda”.

En 5 barrios decimos que ‘provocamos’, porque hicimos un censo a partir de la brigada convocando a organizaciones y vecinos en general con la comisión de vecinos 5 barrios, ahí nos juntamos. Pasaba el tiempo, un año y pico y el Plan no se expandía y algunas cosas se planteaban como puntuales y todo lo que nosotros pensábamos en un principio de lucha contra la riqueza, o a favor de los más pobres, ahí con unas cuentas muy básicas también te dabas cuenta que al ritmo que iban no iban a poder avanzar mucho. Ahí planteamos como hacemos para expandir esto más rápido, al Plan le dijimos ‘como hacen

ustedes para sumar nuevos barrios'? Ahí nos dijeron 'tiene que haber un barrio organizado y que pide el Plan y ahí el Plan va'. Tomamos un poco eso y dijimos si lo que falta es que la gente se organice, vamos por ahí. Entonces justo se dio esto de 5 barrios que nos llamaron, les planteamos hacer un censo, ahí vimos cómo eran las necesidades más o menos y llamamos al Plan (actor voluntario Brigada 2- -entrevista colectiva-, comunicación personal, 2017).

Desde algunas iniciativas locales existentes aunque fueran débiles, se incentivó a la construcción de propuestas de solución colectivas y donde la participación de las familias beneficiarias fue un requisito ineludible (si bien la misma no se limitó solo al trabajo en obra sino que incluyó otro tipo de tareas y de instancias). Es también esta organización vecinal la que se encarga junto con el personal técnico que aporta el Plan de la selección de las familias que serán beneficiarias, del tipo de solución y de la priorización de situaciones.

V.5.1. El llamado a la solidaridad

En el PJ el relacionamiento es visto a través de la participación y la solidaridad, apelando a la sociedad a integrarse como técnicos y mano de obra; trata de sensibilizar a la opinión pública acerca de las condiciones de supervivencia de sus conciudadanos. Al sector productivo se lo convoca a través de la razón social de la empresa, con donaciones monetarias y materiales de obra¹⁴⁶. La fundamentación de la necesidad del PJ, en palabras del presidente y su entorno, apela a elementos subjetivos del relacionamiento intrasocietal y socioinstitucional, introduciendo un concepto de solidaridad que reclama al individualismo dominante y a las propias tendencias de desprendimiento de responsabilidades del Estado actual. (Magri, 2013, p.141)

Desde comienzos del Plan, es decir desde sus primeros anuncios públicos en forma inmediata a la asunción del gobierno de Mujica, como ya se ha mencionado, el trabajo voluntario y la convocatoria a la sociedad mediante este formato fue un tema recurrente. No obstante, desde la institucionalidad la preparación para recibir voluntariado no parece haber sido la oportuna.

¹⁴⁶ El presidente Mujica realizaba declaraciones públicas incitando a la colaboración tales como que: ... si en dos años, medio millón de uruguayos aportan \$100 por mes, los más carenciados tendrán una casa que no se llueva y buscará la forma de que eso ocurra (Semanario Búsqueda, 25/5/2011). A este respecto, el presidente dona al PJ el 70% de su sueldo y se reclama de la corporación política partidaria el mismo camino (la cita corresponde a la autora –Magri, 2013, p.141)

Se suponía que esto era una invitación y en el tiempo se iban a ir mejorando las cosas, cuando se fuera andando. Fue todo muy armado sobre la marcha y muy sui-generis. Y la participación a pesar de lo que pensaban y siguen pensando, de lo interesante que era el Estado organizando como un espacio para que la sociedad civil colaborara en el mismo sentido, si vos lo manejabas bien estaba buenísimo. Pero a mí me parece que no había como la idea de que a eso era necesario ponerle pienso organizarlo, más bien parece que la idea era invitar y ahí medio a ver que salía [...] Esa onda así de ‘vengan’ se prestaba más como para un voluntariado más ‘político’ y la otra gente que andaba suelta ahí, como que quería dar una mano era más difícil. A nosotros nos resultaba re complicado, me acuerdo cuando se sacó la convocatoria en el Velódromo (se refiere a una actividad de difusión que realizaron junto a otras Brigadas) y que se anotaron 200 personas, ¿cómo convocas después a esa gente? como sostenes esa convocatoria? Los llamamos y algunos a una reunión, pero tenías que vos organizar una cosa que no tenías ni tiempo, ni elementos [...] las organizaciones del barrio tampoco eran tan fuertes (actor voluntario Brigada 1 -entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

Con motivo de entrevistar para este trabajo a actores técnicos, políticos y voluntarios participantes del Plan, pude también obtener algunos documentos que me resultaron de mucha utilidad para poder comprender y dimensionar el lugar del trabajo voluntario, así como algunas propuestas a ser implementadas a través del mismo en ese contexto. Uno de estos documentos es una propuesta de junio del 2010 referida a la organización del trabajo voluntario en el Plan Juntos. Según me fue explicitado, este documento fue puesto a debate en los plenarios que se organizaban con voluntarios -Interbrigadas-, así como en otros ámbitos de intercambio de voluntarios y técnicos del Plan, si bien nunca fue “aprobado” institucionalmente.

La participación de la sociedad es uno de los pilares fundamentales del accionar del plan. La misma se manifiesta en diversas formas, desde el trabajo solidario hasta el aporte económico, de materiales etc. Dentro de los objetivos específicos que se plantea el plan está la promoción de la solidaridad generando la fuerza social necesaria para que los ciudadanos busquen y encuentren soluciones en lo que respecta a mejorar su calidad de vida –trabajo, salud, educación, vivienda, cultura, recreación, etc. En este sentido el Plan articulará las expresiones de solidaridad que se organicen en las zonas de acción y los ofrecimientos que lleguen a través de la página web u otros canales. El Plan apoyará a las organizaciones territoriales en el registro debido de sus voluntarios así como facilitará instrumentos y actividades de forma de articular dichas acciones. El trabajo solidario es una modalidad de participación que está extendida en el país en diferentes formas y

organizaciones y el Plan deberá promover el fortalecimiento de las mismas a los efectos de canalizarlas en el accionar planteado. (Plan Juntos, 2010, p.1)

En este mismo documento se habla de la organización zonal del trabajo solidario-voluntario, que según se plantea requiere del “ejercicio de la solidaridad de cercanía”. Para esto, se señala que el trabajo voluntario-solidario (se mencionan varias veces ambos calificativos en forma conjunta para referirse a este tipo de trabajo), debe tener un “fuerte componente de proximidad del área de intervención en la cual se realiza”.

Esto se fundamenta desde la necesidad de que las acciones incorporen una lógica de reconstrucción de redes sociales en los territorios que sean fruto de acciones continuadas y con conocimiento de los propios ciudadanos de las zonas en las cuales se interviene. (Plan Juntos, 2010, p.1)

Para lograr mejores resultados el Plan se plantea la creación y fortalecimiento de instancias territoriales que gestionen el voluntariado.

Las tareas así como la convocatoria de los voluntarios son más efectivas y más pertinentes en la medida que estas se realizan desde las zonas de intervención. El Plan se encargará de las situaciones en las que la cantidad o el tipo de trabajo solidario dificulten la gestión adecuada desde el territorio. (Plan Juntos, 2010, p.1)

Para la captación inicial del voluntariado, el Plan proponía realizar un registro de trabajadores voluntarios solidarios a través de la página web institucional¹⁴⁷. No obstante ello, en el documento al que vengo haciendo referencia (Plan Juntos, 2010), se aclara que el registro online no habilita *per se* el trabajo en el Plan. La logística a seguir planteada es la siguiente: la persona voluntaria interesada debía inscribirse en la página web del Plan, posteriormente y para “efectivizar ese trabajo se convocará al voluntario inscripto a una instancia zonal o departamental en la cual se lo informe de las tareas que cumplirá, se ajusten los tiempos de los cuales dispone y se procederá al registro formal del mismo” (Plan Juntos, 2010, p. 2). También se aclara que esta instancia local, zonal o departamental -se utilizan adjetivos diferentes pero que refieren a la proximidad con el territorio donde se dan las intervenciones-, es una de las múltiples iniciativas que se irán

¹⁴⁷ Existen diversas maneras de colaborar con la Fundación Juntos.uy. Puede hacerse mediante donaciones monetarias a través de las cuentas abiertas en el Banco República Oriental del Uruguay. La Fundación también cuenta con un sistema de voluntarios que colaboran con el Plan. Podés ingresar como voluntario completando el formulario que se encuentra en el menú "Con qué estamos colaborando" (www.juntos.org.uy; consulta realizada 17/1/16).

conformando a efectos de colaborar con el Plan. Se señala asimismo que dependiendo del territorio donde se desarrolle, las acciones propuestas tendrán determinadas características e identidad propias que contemplen las lógicas de movilización y participación locales. A su vez, cada una de estas instancias zonales, será la que tenga la potestad para planificar su accionar de acuerdo a la realidad de cada territorio y sus posibilidades de actuación. El Plan en tanto será el encargado de articular y facilitar el relacionamiento con los organismos públicos competentes para la ejecución y desarrollo de los lineamientos definidos en cada territorio.

Estamos convencidos de la importancia de desarrollar el trabajo voluntario hasta su máxima expresión y estamos comprometidos en hacer todo lo que esté a nuestro alcance para que un concepto general de trabajo voluntario se instale en nuestra sociedad. Creemos en el trabajo voluntario, como una forma de accionar que puede llegar a cumplir un rol clave en la transformación de esta sociedad [...] estamos convencidos de que este proceso puede ser un buen comienzo para que desde el Estado se desarrolle una fuerte política de impulso y apoyo para consolidar el trabajo voluntario como algo visible y posible en la sociedad uruguaya en su conjunto. (Brigada El Hormiguero, 2010, p.1)

La forma de llegada al Plan Juntos del voluntariado presentó también algunas tensiones que no fueron fáciles de transitar y que provocaron dificultades a la hora de identificar roles y funciones que le fueron atribuidas:

Los (voluntarios) que venían aislados se los arrimaba a alguna actividad específica. Existía un espacio de Interbrigadas, donde había un referente del Plan Juntos y se reunía con las brigadas que estaban en la vuelta, era un espacio de intercambio [...] estaba bueno porque las brigadas tenían un canal de comunicación más fluido con el Plan pero eso tampoco tuvo mucho eco, a nivel central no se lo tenía mucho en cuenta y no se discutía del voluntariado y no se lo capitalizó bien. Estuvo buena esa época y se la podría haber capitalizado mejor creo. Y es difícil porque cuando no lo tenés pensado y no sabes qué esperas de eso ¿cómo lo medís? ¿Cómo medir si no tenía un objetivo el trabajo claro o cual era el objetivo si había uno para cada uno distinto de repente? (Actor institucional Plan Juntos –entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

Puede estar bueno el compromiso militante pero a veces los roles se confunden. Planteamos mucho lo de revisar esos límites y también de adentro del Plan se confundían a veces con cómo hacían los planteos [...] Los roles se iban desdibujando, pero nos

fuimos armando en la marcha (actor voluntario integrante de brigada social –entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

Un punto interesante resulta el Contrato de Voluntariado¹⁴⁸, el cual es firmado desde los inicios en 2010 por el Plan Juntos y en forma particular por cada uno de los voluntarios que se incorporaran al trabajo, se acuerda que las actividades de voluntariado social se realizarán conforme a la Ley de Voluntariado Social 17.885 y de acuerdo al objetivo del Plan de: contribuir a través de la implementación de acciones estratégicas de impacto urbano – habitacional a la mejora de la calidad de vida, en especial de aquellos sectores más vulnerables de la población. El Contrato se firmaba en el período de estudio por 6 meses y se podía renovar por igual plazo de tiempo en forma automática. En este mismo documento se brinda una definición de voluntario/a:

Se considera voluntario/a social a la persona física 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, oficialmente reconocidas o no, o de entidades públicas nacionales o internacionales, sin percibir remuneración alguna a cambio. (Contrato de Voluntariado, 2010, p.1)

En el Contrato a firmar se hace un detalle de las tareas a ejecutar y los lugares donde estas se desarrollaran. Cuenta incluso con un espacio donde detallar los días y horarios donde la persona voluntaria está dispuesta a trabajar solidariamente. En cuanto a los compromisos a asumir por la persona voluntaria en el marco de este acuerdo se especifica:

- a. Cumplir los compromisos adquiridos con el Plan respetando los fines y la normativa del mismo, prestando los servicios especificados en la cláusula tercera (objeto) del presente contrato en forma totalmente gratuita, por su libre y espontánea voluntad, a título de colaboración solidaria, rechazando toda contraprestación material o económica que pudieren recibir de cualquiera persona relacionada con su acción.
- b. Respetar los derechos, la libertad, la dignidad, la intimidad y las creencias de las personas o grupos a los que dirige su actividad.
- c. Participar en las actividades formativas previstas por la institución u organización en la que actúe tales como la capacitación para cumplir las funciones cometidas, y las que

¹⁴⁸ El modelo tipo brindado por el Plan Juntos en el marco de entrevista mantenida con actores técnicos en el año 2016, tiene fecha 2010 lo cual indica que su disponibilidad para uso dataría de los inicios del Plan.

se requieran con carácter permanente para mantener la calidad de los servicios que se presten.

d. Utilizar adecuadamente los recursos materiales que se pongan a su disposición y utilizar debidamente la acreditación y distintivos del Plan.

e.- Efectuar la rendición de cuentas correspondiente al finalizar la tarea asignada.

f. Informar al Plan, con la antelación de 5 días, su inasistencia a las actividades con el objeto de adoptar las medidas necesarias para evitar un perjuicio en la labor encomendada.

g. Colaborar activamente en la organización, la elaboración, el diseño, la ejecución y la evaluación de las actividades a desarrollar de acuerdo con las normas de funcionamiento del Plan.

h. Guardar confidencialidad de la información recibida y conocida en el desarrollo de su actividad.

i.. Contar con carné de salud.

j. Cumplir con todas las obligaciones que surjan de este acuerdo de colaboración con el Plan y del resto del ordenamiento jurídico. (Contrato de Voluntariado, 2010, pp.2-3)

Y por su parte, el Plan se compromete a:

a. Proporcionar la información, la formación, la orientación, el apoyo y los medios materiales y recursos necesarios para el ejercicio de las funciones asignadas, desde el momento del ingreso a la tarea y en forma permanente.

b. Emitir una identificación que acredite la condición de voluntario.

c. A ofrecer las debidas condiciones de seguridad e higiene en función de la naturaleza y características de la tarea asignada, y a brindar una cobertura de seguro de accidente en el desarrollo de las tareas en el Banco de Seguros del Estado.

d. Extender la respectiva certificación de actuación como reconocimiento por el valor social de su contribución.

e. Avisar al voluntario/a, en caso de dispensa transitoria de sus servicios, por cualquier motivo, con una antelación de 5 días. (Contrato de Voluntariado, 2010, p.3)

Se establece claramente que este acuerdo no genera ningún vínculo de dependencia laboral entre las partes, siendo su prestación ajena al ámbito de la relación laboral y de seguridad social.

El voluntario/a no adquiere la calidad de funcionario público, ni genera derechos para el ingreso a la función pública, hallándose enmarcado, exclusivamente en el ámbito de ayuda social y trabajo solidario. (Contrato de Voluntariado, 2010, p.3)

Otro tópico no menor, es el tipo de tareas para las cuales se convocaba al voluntariado¹⁴⁹. Al respecto en el documento del Plan que fuera ya mencionado, se expresa:

...las tareas que el trabajo solidario puede comprender no están relacionadas únicamente con la construcción, la mejora de los servicios o de los espacios públicos en territorio, las actividades recreativas o culturales, las actividades de mejora en el acceso a los derechos – educación, salud, trabajo, etc.- también son actividades que se desarrollan en esta modalidad de trabajo. Las mismas deberán ser articuladas con los organismos competentes a los efectos de garantizar la pertinencia de la tarea así como la efectividad de la misma. (Plan Juntos, 2010, p.2)

Con el Plan como algo muy uruguayo tuvimos dificultades de conformación y de funcionamiento. Dentro de la izquierda también costó bastante entenderlo y comprender el mensaje (actor institucional Plan Juntos –entrevista colectiva-, comunicación personal, 2017).

El secretismo y los mensajes no siempre claros, fueron otros de los motivos señalados por algunos de los entrevistados que influyeron en el acercamiento de voluntariado al Plan Juntos. Sin embargo, esto también operó en contra en muchas oportunidades, así como la estrecha asociación existente entre la concepción y gestión del Plan y la cooptación partidaria de la iniciativa.

Respecto al Juntos, yo sentí algo así como ‘es nuestro voluntariado’ y no queremos que se metan. Hay datos anecdóticos que pintan la etapa, por ejemplo había una charla en Facultad de Ciencias Sociales y como Lucía (Topolansky) y Pepe (Mujica), no podían ir se suspendió porque no podían mandar a nadie que hablara del tema (Actor académico 1, comunicación personal, 2017).

Una gran preocupación es la imagen que hay en la sociedad, o al menos en las personas informadas de la existencia del Plan Juntos, de asociar el voluntariado como una forma de militancia política partidaria. ¿Estas como voluntario en el Plan Juntos? ¿Te hiciste del MPP ahora? Y aunque intentemos predicar lo contrario como brigada, y manifestar una completa imagen a partidaria, se dificulta esta tarea, en cuanto las vías que se han confirmado de convocatoria de los actuales voluntarios, han sido a través de estos mismos

¹⁴⁹ Con tu esfuerzo, tu aliento y tus ganas, solidariamente podés aportar a que juntos, busquemos y encontremos soluciones en lo que respecta a mejorar la calidad de vida–trabajo, salud, educación, vivienda, cultura, recreación, de compatriotas que se encuentran en situación de emergencia socio habitacional (consulta realizada en www.juntos.org.uy realizada el 16/1/17).

partidos, o recurriendo a ellos para informarse sobre la manera de sumarse a la brigada; dado que no contamos con una vía más efectiva y democrática, por la cual, aquellos interesados puedan participar. A esto se le suma, lo difícil que se nos hace convocar a las personas, cuando existe esta gran desinformación en cuanto al Plan y su accionar, y la confirmación de esta sensación de plan fantasma. Creemos que es importante para el desarrollo de los grupos de voluntarios, fortalecer la imagen institucional del Plan en la sociedad. Esto mejora el trabajo de crecimiento de los grupos, ya que en este caso, el estímulo para participar es el de estar trabajando en una causa en la que está toda la sociedad involucrada. (Brigada El Hormiguero, 2010, p.2)

El voluntariado del Plan Juntos tuvo -según manifiestan algunos de sus responsables entrevistados para este trabajo-, el objetivo de buscar la “concientización” y la reflexión crítica además de la ayuda y el trabajo voluntario concreto que pudieran ofrecer:

(Existieron en el Plan Juntos) dos expresiones del voluntariado: la que nace de la persona que de alguna manera es medio altruista pero que después se torna en voluntariado transformador producto de donde va a trabajar. No es que yo hago trabajo voluntario para sentirme yo bien, sino que lo hago porque quiero transformar una realidad. Esa es la gran diferencia que hay entre una visión tradicional y más clásica –filantrópica- del voluntariado y la que se terminó dando en el Plan (actor institucional Plan Juntos 3, comunicación personal, 2017).

Más allá de los canales previstos para incorporar voluntariado, los cuales sin dudas tienen llegada a determinados perfiles e intereses, es necesario no perder de vista algunas cuestiones que no quedan explicitadas en el Contrato. A priori, desde el Plan Juntos se plantea una visión del voluntariado al que se quiere convocar, un voluntariado “comprometido” y que al menos en el imaginario se diferenciaba del que Techo convocaba.

Que el voluntariado no sea hacerle la casa a alguien si está de listo y que tampoco sea solo de obra...un voluntariado que no sea puntual y que tenga un compromiso un poco más a mediano plazo...y con evaluaciones (actor institucional Plan Juntos, comunicación personal, 2016).

El trabajo voluntario es fundamental porque es una forma de llevar a la práctica cosas. Estamos firmemente convencidos que queremos hacer trabajo voluntario en esa línea y no en otra para tender redes de solidaridad social, por ejemplo Techo no nos interesa. Yo no le daría a nadie algo que yo no querría, la solución habitacional de nuestra población

no puede estar en manos de empresas privadas más allá del fin social que puedan tener [...] La juventud tiene ganas y necesidad de salir a la calle de hacer cosas y Techo lo que ofrece es la inmediatez, entonces vamos y lo hacemos y es como eso no se plantea más que gente que tiene ganas de hacer cosas y eso es valorable, gente que quiere hacer cosas pero tiene que ver solo con la necesidad de hacer y de mostrar pero no con cambios profundos sino con lo inmediato. No se da la posibilidad de otras cosas y para eso tenemos las herramientas propias (actor voluntario vinculado a brigada social, comunicación personal, 2016).

V.5.2. Las expresiones del voluntariado en el Plan Juntos

El Plan Juntos casi desde sus inicios fue dando lugar a la incorporación de diversos formatos de trabajo voluntario en su interior. Algunas de estas formas recogen otros antecedentes que ya se habían manifestado en el ámbito de la producción de hábitat y vivienda. Ejemplo de estos modos de expresión son los colectivos estudiantiles y juveniles (ejemplo Castores y Juan XXIII), o el del trabajo solidario del sindicato de la construcción en torno a situaciones de emergencia (tanto de la población en general debido a catástrofes naturales como a problemáticas que afectan puntualmente a sus trabajadores y familias).

Sin embargo, otras parecen ser más novedosas como por ejemplo las Brigadas conformadas a partir de anuncios de Mujica en etapa de candidatura durante el 2009. Tal es el caso de algunos colectivos conformados a partir de militantes sociales de base territorial y gremial, así como de militantes político-partidarios que muchas veces confluyeron también en los anteriores grupos señalados.

Nosotros lo entendimos como un plan apuntado a sectores de la sociedad, donde otros planes y soluciones del estado no han sido efectivos, donde no hay capacidad para insertarse en lo formal, allá en el último orejón del tarro. Un plan fundamentalmente de integración social, que ataca la vivienda, porque las condiciones habitacionales son condición necesaria para la integración social, pero no son condición suficiente y por eso el plan es mucho más que un plan de vivienda. Un plan basado en la solidaridad, en la solidaridad de una parte de la sociedad que pone plata, en la solidaridad de aquellos que tienen que encarar juntos una problemática que comparten, y la solidaridad de otra parte de la sociedad civil que está dispuesta a poner su parte, porque se siente co-responsable de los problemas, y tiene algo para dar, que si bien no es material se valora como importante. (Brigada El Hormiguero, 2010, p.2)

También el Plan Juntos dio cabida a voluntariado individual que se acercaba queriendo colaborar, sin embargo esta forma pasó a ser incluida en formatos de tipo colectivo mediante la vinculación de las personas que llegaban a título individual a otros grupos que ya estaban actuando en distintas intervenciones.

La definición que se tomó para armar lo que era el trabajo solidario estuvo asociado a una cosa que se venía dando de hecho desde antes que se armaban grupos para ir a trabajar solidariamente a campo. Se reconoce que hay grupos que tienen diferentes orígenes, organizaciones sociales, sindicatos, colegios y que tienen autonomía de lo que es el Plan Juntos y del gobierno. El Plan es un espacio de trabajo que además tiene la característica de que está muy asociado a un territorio que implica coordinar las acciones con los equipos técnicos que había en territorio, cosa que si no hace mucho ruido, que adquieren la habilidad para trabajar con trabajo solidario en esa modalidad, que si pueden recibir a alguien que va un día pero cuesta mucho incorporar a los actores que tienen que ver con la producción del hábitat por ejemplo, es decir que tenían los vecinos más los voluntarios en distintos formatos [...] Y ellos tenían autonomía (refiriéndose a las brigadas). Lo único que pedíamos nosotros es que se coordinaran los planes de trabajo con los equipos técnicos lo cual no era para nada sencillo porque estos tenían una serie de mandatos que tenían que ver con los lineamientos del Plan, con la operativa del Plan, con el marco metodológico, con cómo abordar o no abordar determinados conflictos comunitarios. Porque una intervención en territorio de estas características desplegaba otro montón de conflictos que no tenían nada que ver con los ladrillos (actor institucional Plan Juntos 3, comunicación personal, 2016).

Como se ha visto, si bien el trabajo voluntario puede ser clasificado de diversas maneras. A efectos de las experiencias concretas que serán analizadas, propongo un formato de clasificación en función: del tipo de relación que establecen las personas que los desarrollan con la organización desde donde se realizan estas tareas voluntarias (es decir si está mediado o no por organizaciones y en el caso de estarlo, cuales son):

Cuadro 11- Formas de voluntariado en Plan Juntos

Directa	Mediada a través de empresas	Mediada a través de organizaciones sindicales	Mediada a través de organizaciones gremiales	Por nucleamiento territorial (*)	Mediado por una institución pública	Mediado por una organización religiosa	Mediado por una institución educativa
Voluntariado social	Voluntariado empresarial o corporativo	Brigadas sindicales de trabajo voluntario/ solidario	Brigadas gremiales	Brigadas territoriales	Voluntariado estatal	Pastoral social	Voluntariado estudiantil/ voluntariado juvenil

(*)- Estas responden en algunas oportunidades a una doble filiación: territorial y de participación político-partidaria

Fuente: elaboración propia

En el voluntariado que tiene vinculación “directa” -es decir sin mediaciones de otro tipo con la organización donde realiza trabajo voluntario- y dependiendo del formato en que se desarrolle, podrá ser clasificado en: individual o colectivo (grupal, brigada, de proyecto). Estos tipos ideales no siempre son puros y se dan casos de múltiples pertenencias. En uno de los casos de análisis propuestos (Plan Juntos) las brigadas por ejemplo, presentan muchas veces superposición de lazos entre unos y otros formatos.

A efectos de poder aportar conceptualmente al tipo de experiencias a analizar, me centraré en algunos de los formatos principales que el voluntariado adoptó en ellas: el estatal, el social, el corporativo-empresarial y el voluntariado desarrollado a través de brigadas.

V.5.3. Expresiones de la solidaridad “organizada”: dato mata relato

Es claro que si bien como sociedad civil nos podemos sentir co-responsables de una problemática social existente, resolverla es en principio responsabilidad del Estado. (Brigada El hormiguero, 2010, p.2)

Casi desde el momento inicial del Plan, comienza a hablarse del trabajo solidario de las Brigadas¹⁵⁰. La integración del trabajo voluntario en forma colectiva fue una de las características del Plan y en entrevistas para este trabajo realizadas a integrantes de Brigadas que continuaban activas (aunque desvinculadas del Plan formalmente) durante y de otras que se declaran “inactivas”, pude recoger visiones críticas, esperanzadoras y cuestionadoras de este tipo de intervención (los contactos fueron mantenidos durante 2016 y 2017).

Resulta interesante ver como un colectivo con una organización previa o que trasciende al Plan y con intereses propios, logra insertarse en la propuesta, si bien no exento de tensiones.

Las brigadas en particular tuvieron un carácter bastante funcional a otras cosas, al Plan, al gobierno, a sus gremios y sindicatos, etc. Por ejemplo, una brigada sindical es uno de los frentes de trabajo de esa organización. En cambio nosotros al principio no teníamos mucha otra referencia que la brigada misma y eso nos colocó en un lugar distinto del

¹⁵⁰ Señala una publicación del año 2011 respecto al perfil del voluntariado del Plan Juntos: La mayoría de los integrantes de las brigadas son solo militantes sociales, y sobre todo estudiantes de nivel terciario, interesados en participar de esta modalidad de política social porque propone una perspectiva diferente para colaborar. (Presidencia de la Republica, 2011, p. 9)

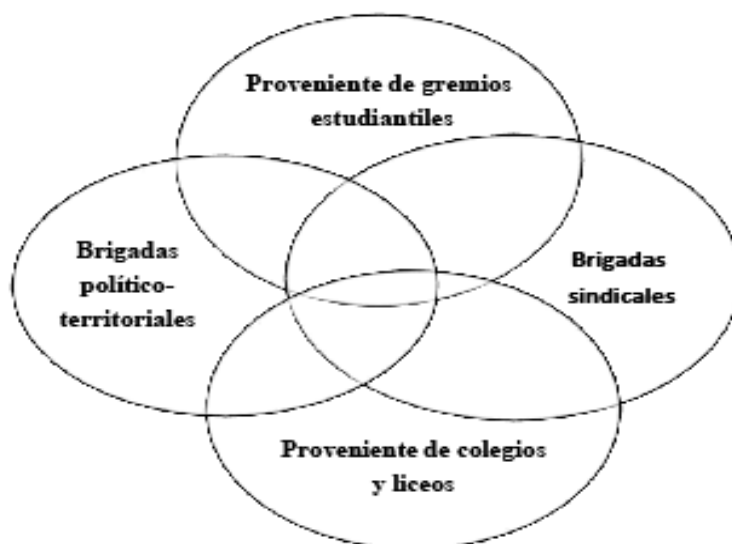
resto, de ahí también nuestro planteo de que las brigadas tienen que ser consideradas una organización con su autonomía. Y no puede ser subsidiario el trabajo voluntario de ninguna otra organización, tiene que ser en sí mismo una organización y ahí claro esto nunca fue un lenguaje común. Nosotros llegamos a entender a partir de todo esto respecto a qué mundo queríamos y el mundo que queremos en el que todo el trabajo sea voluntario para nosotros tiene un nombre: socialismo y ahí tampoco hay un lenguaje común con otros. Porque en definitiva el socialismo está definido por la redistribución de la mercancía en función de la necesidad, pero nosotros entendemos que antes que eso está el trabajo y eso no es tampoco un lenguaje común, entender que un mundo distinto se compone por trabajo liberador no necesariamente tiene que ver con cómo se distribuye la mercancía y eso fue un aspecto sustancial que nos llevó incluso después a pensar en la autogestión y en la construcción de herramientas de gestión popular. A la vez que veíamos la insuficiencia y lo que no nos convencía de cómo el Plan funcionaba, vimos la necesidad de tener más recursos para llevar a cabo el trabajo voluntario. Veníamos también como de achicamiento de lo que era el Plan Juntos, y como una suerte de transformaciones. Nosotros seguíamos vinculados a través de los procesos barriales, pero de alguna manera también al Plan (actor voluntario Brigada 2- -entrevista colectiva-, comunicación personal, 2017).

Pero el voluntariado colectivo del Plan Juntos durante el período de estudio propuesto, estuvo conformado también por otros formatos como el proveniente de gremios estudiantiles, las brigadas tanto político-territoriales como las sindicales y otras formas híbridos de varias de estas. Otro tipo de voluntariado que tuvo incidencia sobre todo a partir de 2012 fue el proveniente de liceos (secundario) y juvenil.

Se arrió algún colegio que tenía interés de que sus estudiantes conozcan la zona donde vive parte de la población uruguaya, porque sus estudiantes no tienen contacto con esa realidad a nivel de sensibilización. La fragmentación que existe en la vida de esos gurises implica que no tienen ningún contacto con población que está en situación de vulnerabilidad y por lo tanto genera el miedo al otro. Esos colegios les interesaba que los gurises fueran y conocieran también el derrotero de la cotidianeidad de la gente. Hubo casos que planteaban que querían que los gurises fueran pero no simplemente a ayudar 'queremos que conozcan por el nombre a la gente, que vean que problemas tienen, como se resuelven los problemas' nos decían (actor institucional Plan Juntos 2 –entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

A través de la siguiente imagen, intento graficar las diversas expresiones del voluntariado que tuvieron presencia en el contexto del Plan Juntos en el período de estudio escogido. La forma seleccionada para graficar, pone énfasis en los puntos de contacto –y solapamiento- entre las diversas formas, sin querer y sin poder por la falta de datos registrados, mostrar el tamaño de uno u otro tipo de voluntariado.

Figura 1- Expresiones del voluntariado colectivo en el Plan Juntos



Fuente: elaboración propia en base a datos de entrevistas realizadas

En el documento al que vengo haciendo referencia (Plan Juntos, 2010)¹⁵¹, se menciona el trabajo voluntario colectivo y la forma propuesta institucionalmente para articular con “las brigadas de la solidaridad”. De este planteo surgen algunas contradicciones como por ejemplo que en el Contrato (2010) se adjudican algunas responsabilidades al Plan en forma directa, pero en el documento de propuesta de voluntariado (Plan Juntos, 2010) se plantean estas mismas responsabilidades trasladadas a las brigadas.

Desde el Plan se suministrarán los contratos de voluntariado, las planillas para su inscripción en BPS y en el BSE. Cada Brigada será responsable de que los voluntarios que convoca cumplan con este registro. En cada brigada se deberán prever instancias de formación, planificación y evaluación de las tareas, el plan facilitará recursos humanos y materiales en los casos necesarios. Las brigadas de trabajo solidario deberán articular con

¹⁵¹ El cual planteo sea entendido como la “voz institucional” en lo que respecta a la concepción del trabajo voluntario dado que fue entregado por actores técnicos y políticos de esa época luego de entrevistas realizadas para este trabajo.

los equipos técnicos del Plan en cada territorio el desarrollo de sus acciones y deberán planificarán su accionar en la zona de influencia de forma de colaborar con los objetivos del Plan sin desmedro de que las mismas no coincidan con las zonas de intervención de este. (Plan Juntos, 2010, p.2)

Esto marca algunas responsabilidades que se trasladan a estas organizaciones de la sociedad civil que aportan trabajo voluntario en forma colectiva al Plan. Dentro de las que se mencionan como fundamentales están la formación del voluntariado y la coordinación del trabajo.

Esa onda así de “vengan” se prestaba más como para un voluntariado más “político” y la otra gente que andaba suelta ahí como que quería dar una mano era más difícil [...] Hay gente que quiere hacer cosas pero no tenés como las vías para llegar y sino mirá Techo por algo convoca tanta gente sino no convocaría, la gente tiene ganas de hacer cosas y me parece que está buenísimo. Tiene sus frutos... hasta el tejido social el relacionamiento, el conocer otras realidades [...] A mí me parece muy pero muy posible, re útil re necesario hasta por donde lo mires. Hasta por lo económico tiene sus réditos y el aporte que debe haber hecho, supongo que los del SUNCA deben haber sacado la cuenta. [...] Tiene que existir un espacio donde poder proponer cosas y apropiarte de la idea, del proyecto [...] Es eso englobarlo y darle sentido...y en eso del voluntariado donde lo que importa son los distintos sentidos, viste que hay gente que precisa un estímulo material bueno en este caso no es material es moral (reconocimiento) y eso es fundamental para que la participación se mantenga y eso no había mucho, más que una remera, un pegotín. Faltaban de repente actividades que pudieras juntarte, que le dieran sentido que te pudieras sentir parte de alguna otra cosa (actor voluntario integrante de brigada social – entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

Es necesario mencionar que cuando se hace referencia a las brigadas que actuaron en el Plan Juntos (estuvieran constituidas o no con anterioridad al surgimiento de éste), se está hablando de colectivos de muy diversa conformación y origen. La caracterización de las Brigadas del Plan Juntos no responde a atributos homogéneos, pudiendo encontrar la actuación durante el período de estudio propuesto de una gran diversidad de organizaciones. Están las que provienen de base sindical (como las brigadas Agustín Pedroza del SUNCA), las de origen gremial (las brigadas estudiantiles como la Codo a Codo o la 1958) y las de base socio-político territorial (El Hormiguero o la José Artigas), por mencionar las que han tenido mayor permanencia en el tiempo, visibilidad pública y constituirse por tanto en las más emblemáticas.

La gran diferencia que puede verse también es que el otro tipo de brigadas (hace mención especial al Hormiguero) generaban inclusión desde otro lugar no era solo el ir a trabajar y colaborar e irse y no eran tareas aisladas como son las jornadas con un colegio que hoy van acá y dentro de 3 meses a otro barrio, se generan otros vínculos también (actor institucional Plan Juntos 2 –entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

En la Propuesta de trabajo con el voluntariado (Plan Juntos, 2010), si bien se plantea como responsabilidad de las Brigadas el responder por la formación de sus integrantes así como por la planificación de actividades, también se menciona que el Plan organizará a nivel central actividades de formación y difusión para los brigadistas en forma regular.

(Desde el Plan se trabajará)...con el objetivo de mejorar los aspectos concernientes a la organización y ejecución de las tareas planificadas. En la medida que sean necesarios recursos, jornadas masivas, etc., el plan las impulsará junto a las brigadas que tengan capacidad de realizarlas. (Plan Juntos, 2010, p.3)

En el ya mencionado artículo de Magri (2013), la autora analiza las estrategias empleadas por el Plan Juntos respecto al voluntariado señalando que para el aporte de mano de obra voluntaria se apeló a organizaciones sociales tales como sindicatos, gremios estudiantiles y cooperativas, el cual tuvo cierto éxito. Sin embargo, otro de los formatos de apoyo a la que apeló el Plan y que refiere a la colaboración del “mercado”, quedó reducido a aportes económicos vinculados a la responsabilidad social empresarial.

La apuesta a la solidaridad ciudadana, empresarial y gremial no ha resultado la esperada. De acuerdo al informe 2011, las donaciones empresariales y particulares cubren el 50% de los aportes realizados, con montos altos de pocos empresarios, correspondiendo la otra mitad al sueldo del presidente, donaciones de empresas estatales y venta de inmuebles públicos. La participación de mano de obra voluntaria se nutre fundamentalmente de los gremios estudiantiles, sindicatos de la construcción y cooperativas de ayuda mutua, que de acuerdo a los datos aportados contribuyen con mano de obra u otros aportes. Estos resultados, menores a lo esperado, pueden estar dando cuenta de que la estrategia de silencio comunicacional a que se llamó el Plan Juntos desde un comienzo resultó en la desinformación de la población en su conjunto, acostumbrada a recibir insumos informativos motivacionales a través de los medios de comunicación. (Magri, 2013, p.145)

Por ejemplo con las empresas si vos no mostrás cosas no les interesa. Se podría haber cuidado más algunas cosas y tratar de arrimar más el aporte de empresas, esa veta no se

explotó tanto. Tampoco la figura del voluntariado, hubo mucha gente que quiso colaborar pero no había canales para vincularlos (actor integrante de Brigada 2 -entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

En la página de la Fundación Juntos.uy (www.juntos.org.uy, disponibles en enero 2018 aunque sin actualizar desde 2014), se detallan algunos de los aportes personales y empresariales que se recibieron como colaboración con el Plan. Entre ellos se destacan los provenientes del sueldo como presidente de Mujica¹⁵², maquinaria, dinero donado por particulares (algunos son conocidos empresarios pero las donaciones se hacen públicas a título personal) y hasta obras de arte para ser rematadas y recaudar fondos. Entre los aportes empresariales que figuran en páginas institucionales (de la Fundación y del Plan), podemos encontrar aquellos provenientes de barracas o empresas de venta de insumos de obra, pero no mediante la donación sino a través del ofrecimiento de precios especiales en compra de materiales ofrecido al Plan (sin indicar montos). También se mencionan los aportes de empresas públicas como ANCAP. En algunos casos concretos se recibieron donaciones en maquinaria o en la construcción de espacios comunitarios y también de dinero en efectivo.

(Desde la dirección del Plan Juntos) el discurso era “el voluntariado está bueno porque hace ver al resto de la sociedad que esta realidad existe, y le da visibilidad”. Yo creo que esto está mal si no está acompañado de otras cosas, si es solo hacer propaganda no...y mostrarle al resto de la sociedad que ese no es un problema solo de quienes lo están viviendo, no es una tarea del voluntariado. Pero ese discurso terminó siendo el discurso “oficial” porque también desde el punto de vista de obras no teníamos mucho para mostrar entonces terminó predominando ese discurso el de que el voluntariado servía para hacer visible una problemática social que se quería mostrar era un problema de todos. Ese era el discurso del Pepe “una sociedad que tiene estos problemas no puede ser una sociedad que está bien y todos nos tenemos que embarcar en esto” y ese era el discurso y la idea del voluntariado y eso también toca al tema de las donaciones... porque también hay que ver otras cosas el tema de las exoneraciones o que el Plan Juntos tenía su oficina pegada

¹⁵² La donación de parte del sueldo de Mujica durante el período que fue presidente tuvo amplia difusión y si bien simbólicamente su peso fue grande –dado que era el argumento que el propio Mujica utilizaba a efectos de convocar al apoyo al resto de la población-, no fue significativa en términos globales. El 70 % del presupuesto del Plan provenía en el período 2010-2014 de recursos públicos otorgados a través de la Ley de Presupuesto, en tanto por ejemplo durante el año 2014, Mujica donó \$ 1.550 millones, de un total de \$ 27.440 millones que se recibieron de privados. En el período escogido de estudio se estima que el Plan Juntos ejecutó de dineros públicos y donaciones unos U\$S 50 millones en total (Magri, 2014 y página Fundación Juntos, consulta realizada 20/8/16).

a la del Pepe en la Torre literalmente, entonces todos se acercaban y venían a donar lo que sea y se sacaban cartel (actor institucional Plan Juntos, comunicación personal, 2016).

Una de las características que tuvo el Plan Juntos durante el período de estudio escogido, es el halo de “secretismo”¹⁵³ con el que se actuó. Por una parte la comunicación pública del Plan se centró en gran parte en la figura del presidente Mujica (en los primeros 2 años en forma cuasi exclusiva) y luego se amplió a algunos representantes parlamentarios del MPP y técnicos representantes del Plan que fueron quienes tomaban contacto inicialmente con la población de distintos territorios. No obstante aunque el “perfil bajo” fue una decisión del Plan y del propio presidente Mujica, desde el discurso público también se aludía a la falta de interés, de compromiso y de solidaridad (estos adjetivos fueron utilizados por el propio Mujica en entrevistas de la época), de la población en general con la temática.

No obstante, decenas de brigadas se fueron conformando y consolidando tanto en Montevideo como en el interior del país. Sin embargo ello no implicó que este dimensionamiento que iba tomando el voluntariado social en torno al Plan convocados por su propuesta, pudiera ser incorporado fácilmente. La lógica implementada por el Plan respondía a un formato donde las brigadas debían autopromoverse y autogestionarse según explicaron en entrevistas tanto actores vinculados a voluntariado de esa época como a la institucionalidad del Plan.

El tema con el Plan, del relacionamiento como voluntarios y como militantes políticos y como nos veían, siempre fue un tema [...] El trabajo fue muy improvisado al principio y hubo saturación de gente. La Interbrigadas no fue un ámbito “instituido” formalmente en el Plan, no fue estable [...] Había diferentes visiones desde las distintas brigadas pero eso está bien, es muy plural. “Uds. son autónomos del Plan” nos decían siempre desde el Juntos, el voluntariado de la brigada debía organizarse en forma independiente para las tareas y luego si coordinar con el Plan. Es difícil mantener un ciclo de participación constante, había que estimular y estimularnos. Organizar actividades motivacionales, de

¹⁵³ Esa especie de mutismo en los medios de prensa locales es discordante con la difusión que se le daba al tema en ámbitos internacionales. Señala El País en su edición del 26/3/17 (llegaban) “periodistas internacionales, quienes complementaban sus reportajes sobre ese presidente que vivía en una humilde chacra de las afueras de Montevideo con el hecho de donaba parte de su salario para construir viviendas para los más necesitados”. Datan de la época algunos documentales y films que se encuentran en proceso de producción como el documental de Emir Kisturica “El último héroe” sobre la vida de Mujica donde el cineasta visitó algunas intervenciones que estaba realizando el Plan y conversó con los vecinos (hecho relatado también por actores vecinos de Cachimba del Piojo en entrevista para este trabajo)

formación. Sentíamos que cuando nos necesitaban nos llamaban pero no siempre (del Plan). De repente nos fuimos replanteando roles, la relación horizontal con los vecinos se tensionaba. Se fueron los espacios de reflexión y bueno estuvo bueno poder replantearnos ahí y hacer un parate. Nos sentimos un poco solo, poco cuidados, lo planteamos más de una vez pero no hubo cambios (actor voluntario integrante de brigada social –entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

En este contexto, el crecer en convocatoria y el afianzarse no fue sencillo para algunas organizaciones sociales que no tenían otros marcos de referencia y soportes como pasó con algunas de las brigadas territoriales. Pero tampoco fue sencillo para el Plan en forma genérica, asumir la independencia de las brigadas: Había problemas también para asumir la autonomía de las brigadas y a veces también las brigadas en encontrar un rol que tampoco era estar pegoteados con los vecinos (Actor institucional Plan Juntos 4, comunicación personal, 2017).

En la Interbrigadas cuando empezaron a ir las brigadas del Sunca también era muy distinto el marco del que partían y concepciones, era una realidad distinta y no llegó a poder cuajar bien eso (Actor institucional Plan Juntos 2 –entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

Ahí (refiriéndose al Plan Juntos) el Estado tiene la matriz de políticas públicas, pero tiene que tener muy claro o por lo menos hay una definición política de que el espacio de la sociedad civil no es del Estado y en ese sentido esa tensión está presente en todo momento porque vos tenés al Estado operando en esos territorios con equipos que tienen a su cargo el despliegue de todo el trabajo profesional y político. Político no en el sentido partidario sino que el Plan tenía ciertas líneas de intervención con cierta metodología y por supuesto que aparecen ruidos, ¡imaginate! (actor institucional Plan Juntos 7, comunicación personal, 2017).

La autonomía de los colectivos organizados que participaron en el voluntariado del Plan Juntos trasciende al trabajo de las brigadas. Dentro del voluntariado estudiantil, juvenil o “secundario” (por el tramo educativo al que apuntaban), también tuvo en algunos contextos una intervención de tipo independiente.

(Hubo colegios) como por ejemplo San Juan Bautista que colaboraron con Cachimba en la construcción yendo de manera autónoma porque no coordinaron con nadie. La gente (voluntariado) se vinculan con los vecinos no con el Plan Juntos, yo sigo yendo. A mí, no me van a decir si puedo o no entrar a un barrio, no son barrios privados. Lo que sí que se hace de una manera autónoma. También el Isasa, el Santa Elena que hicieron un par de jornadas en Casavalle y han ido al interior también a Florida por ejemplo, el año pasado

a Juan Lacaze, pero lo que si hicimos fue coordinaciones con los vecinos. Al no haber un área y la gente querer trabajar, bueno...existe una expresión de voluntariado que se hace directamente con la comunidad no con la institucionalidad y es un poco la expresión actual (2016 momento en que se realizó la entrevista) no es que no existan voluntarios que estén vinculados al Plan, sí lo están con las distintas comunidades que se desarrollaron alrededor del Plan, hay mucho vínculo que quedó y si algo vos no podes romper es el afecto al menos en lo comunitario es imposible que hagas desaparecer el afecto (actor institucional Plan Juntos 4, comunicación personal, 2016).

La “Interbrigadas” que se mantuvo activa solo durante parte del período de estudio propuesto (de 2011 a 2013 básicamente), Se lo consideró como un espacio de intercambio entre los distintos actores voluntarios colectivos (de ahí el nombre que alude a “brigadas”) que se nucleaban en torno al Plan, pero también fue un espacio de incorporación de voluntariado individual que quería colaborar en aspectos que trascendieran las propias prácticas y para lo cual el Plan carecía de otros canales que lo habilitaran.

Cuando aparecían voluntarios sueltos que en realidad tenían ganas de dar una mano pero podían colaborar en obra o en cualquier otra actividad, ahí había un espacio que era la Interbrigadas que era una coordinación entre las brigadas del Plan que tenía el propósito de trabajar estas tensiones que aparecían en el territorio, sacándolo del territorio y pasándolo a un espacio más central donde además se hacía coincidir esto con actividades de formación, de discusión de lo que hacía cada uno. Cuando aparecían voluntarios sueltos entonces, alguien que quería dar una mano, que quería trabajar se veía un poco en que zona vivía, que espacio le podía llegar a convenir más también por los tiempos que tenía porque es necesario ver qué es lo que el voluntario plantea que puede disponer y comprometerse y se daba la instancia de que se sumara a alguno de estos grupos. De hecho hubo grupos que eran como más cerrados por sus características, y grupos que eran como más soporte y más abiertos. Eso fue una cosa que se fue construyendo no estaba definida de antemano (actor institucional Plan Juntos 7, comunicación personal, 2017).

La Interbrigadas además de ser un espacio de articulación e intercambio entre los colectivos voluntarios, es valorada como un ámbito formativo y de planteamiento de propuestas a trasladar a la institucionalidad.

La lógica ideal era la de una instancia de formación a nivel central, instancias de coordinación que servían además para intercambiar experiencia y poder rever algunas cosas que funcionaban y otras que no y después trasladar esto a la planificación de la intervención en el territorio no desprendiéndose de todo esto. Apuntar a la construcción de un plan de trabajo

que permitiera planificar optimizando recursos. Y después una evaluación que tenía que ver con qué es lo que se había planificado que se había pensado hacer en líneas generales, un estudio de las debilidades y que se podía hacer para mejorar para la próxima. Después teníamos instancias específicas para abordar estas tensiones, hasta dónde va el Estado y hasta donde el trabajo solidario. Porque si metes mucha gente en un espacio donde tenés los contratados, el equipo técnico, los vecinos, también hay que ver los espacios donde trabajar estas cosas. Si a un barrio de 100 familias, le cargas 100 actores que van a empezar a opinar sobre qué dice por ejemplo la asistente social, lo que dice el arquitecto...entonces ahí había mucho trabajo de definir cuáles eran los límites, las competencias de cada uno, preservar al equipo técnico y a la vez cuales son las posibilidades de despliegue de trabajo que había de parte de los voluntarios. Esto sino terminaba siendo es mano de obra benévola de la obra y esa era la hipótesis de mínima, o lo otro en aras de no generar tensiones que no había capacidad de manejo se perdían. Entonces eso se trabajaba en la Interbrigadas, pero también cuando tuvimos situaciones específicas varias, se trabajaba con los propios grupos de voluntarios (actor institucional Plan Juntos 4, comunicación personal, 2017).

No obstante este espacio de Interbrigadas operó en cierto sentido como una válvula de escape por donde canalizar algunas demandas que planteaban los colectivos organizados y para los cuales el Plan no tenía respuestas. Esto en parte, podría ser la explicación del porqué de la corta duración en el tiempo de la Interbrigadas y los problemas de sostenibilidad que presentaron algunos de estos formatos de voluntariado colectivo (el sindical, gremial y territorial básicamente), respecto a su actuación en el marco del Plan Juntos.

Empezar un plan desde cero con los bagajes que traíamos cada uno y la consigna fundamental era ir con la idea de que tenías que aprender a hacerlo, entonces agregar otra variable como era el trabajo de estas brigadas de trabajo voluntario que eran autónomas, que tenían sus ideas, era muy difícil. La dirección lo que rápidamente fue haciendo fue dejándolas de lado y desde el punto de vista de los equipos se nos hacía difícil incluirlas en nuestra planificación porque tenían muchas cosas que organizar desde cero. Creo que ni las atendimos como merecían ni se capitalizó el trabajo como deberíamos haberlo hecho (actor institucional Plan Juntos 2 – entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

En cuanto a la forma de financiamiento del Plan Juntos como ya fuera explicitada, resulta bastante inusual para los formatos de políticas sociales que se venían desarrollando en nuestro país las cuales se nutrían básicamente de presupuesto nacional o de cooperación internacional (mediante donaciones o préstamos).

El Plan cuenta recién luego del primer año de funcionamiento (2011), con recursos genuinos de las arcas públicas que fueron votados por el Parlamento. En la arquitectura institucional uruguaya, los presupuestos quinquenales se aprueban por el Parlamento nacional al final del primer año lectivo de gobierno, lo que implica que el inicio del nuevo ejercicio debe realizarse administrando fondos provenientes de la gestión anterior. En el caso del Plan Juntos al no existir antes de 2010 esto no era posible y por eso se debía buscar alternativas. El presupuesto aprobado en diciembre de 2010 fue de 105 millones de pesos anuales, lo que correspondía según el tipo de cambio del momento aproximadamente a 5 millones de dólares. Durante los años 2011 y 2012 este fue el presupuesto con el que continuó operando el Plan.

Como idea el Plan es buena y sobre todo en cómo solucionar el tema de la vivienda pero pasó que por ejemplo ¡no tenía presupuesto! Siempre decían que la única plata con la que contaban era la que ponía el Pepe de su sueldo que donaba y después se votó un presupuesto que era bajísimo y ahí te decían no podemos avanzar mucho más de lo que estamos. Y bueno vos no podes plantear un Plan como este y después cuando se te presenta un problema de varias familias con un solo baño, con plumbemia y enfermedades de todo tipo decir: no me alcanza la plata ¡Sacá plata de algún lado! (actor voluntario Brigada 2- -entrevista colectiva-, comunicación personal, 2017).

Como parte de los recursos disponibles se señala desde la página institucional (consulta realizada el 15/1/18), que el Plan Juntos cuenta con:

... convenios con ministerios, empresas públicas y gobiernos departamentales. El sistema de las Naciones Unidas apoyó su diseño y aplicación a través de su Proyecto M¹⁵⁴, destinado a respaldar las “dimensiones económicas, ambientales y sociales” de iniciativas de desarrollo sostenible en países de América Latina y el Caribe. Y el Juntos recibe donaciones de privados y el apoyo de voluntarios, que aportan su fuerza de trabajo de forma solidaria. Finalmente, existen exoneraciones tributarias a las donaciones y legados dirigidos al Plan. (Presidencia de la Republica, 2011, p.9)

¹⁵⁴ El Proyecto M consistió en asistencia técnica de fortalecimiento institucional a la dirección del Plan y algunas áreas consideradas estratégicas. Este proyecto -incluido en el marco de la iniciativa piloto de reforma de las Naciones Unidas, “Unidos en la Acción” y el Programa Conjunto 2007-2010 “Construyendo capacidades para el desarrollo”- permitirá, con el apoyo del Fondo de Coherencia, fortalecer al Gobierno del Uruguay en el diseño e implementación del Plan Nacional de Integración Socio-habitacional JUNTOS en el territorio. (Programa Conjunto “Apoyo al diseño e implementación del Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional-JUNTOS”, 2010, p.2)

No obstante, si se compara el aporte recibido por el Plan Juntos en el período 2010-2015, respecto a otras financiaciones que se realizan a programas que podrían ser considerados como similares al menos en población destinataria -como son MEVIR o el PIAI-PMB¹⁵⁵-, estas cifras resultan sumamente magras. Por ejemplo, en el período de estudio escogido MEVIR contó con un presupuesto anual de 45 millones de dólares y en el caso del PIAI-PMB al estar asociado a la cooperación internacional (BID) a través de deuda pública los recursos manejados son muy superiores a los del Plan Juntos.

Magri (2013) plantea lo que denomina una serie de “complejidades intrínsecas al Plan”, muchas de las cuales giran en torno a la solidaridad social propuesta:

Respecto a la solidaridad social, la intención de regenerar lazos y remover las tendencias de segregación y autosegregación entre grupos sociales se identifica con el modelo de gobernanza autogestionaria, depositada en los grupos-objetivo. Trata de involucrar a grupos marginales de la sociedad, en una labor que estos por sí mismos no tienen capacidad de desarrollar y necesitan del concurso externo. A la vez, provee las herramientas para relacionarse e integrarse con otros grupos sociales y de mercado (valores y habilidades cognitivas, confianza y experiencia personal y grupal). Estos principios son positivos porque propenden a reducir brechas sociales, pero la duda surge acerca de los mecanismos aplicados. (Magri, 2013, p.146)

Los mecanismos que la autora identifica como posibles para “generar umbrales mínimos de bienestar en grupos que escapan a la atención del Estado” (Magri, 2013, p. 139) -es decir a aquella población objetivo que constituiría el foco de atención del Plan-, son algunas tendencias y acciones que se vinculan estrechamente con el trabajo voluntario. La autora las presenta analíticamente de la siguiente manera:

- a) una estrategia política que cualifica de cuasi asistencialismo político-público y de filantropía social dado que el apoyo depende de voluntades individuales y no de la institucionalidad pública;
- b) un mecanismo de convocatoria que promueve la organización de redes autogestionarias que puedan aglutinar aportes públicos y privados y también la generación de redes de la sociedad civil de ayuda a la recomposición del tejido social

¹⁵⁵ MEVIR- Movimiento Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre y PIAI-PMB- Programa de Integración de Asentamientos Irregulares que funciona en Uruguay desde 1999 y que se transformó luego en Programa de Mejoramiento de Barrios con financiación internacional (BID) y un componente de aporte local-nacional mediante presupuesto público de Plan Quinquenal y aportes de las Intendencias Departamentales

(generando disyuntivas en torno de hasta donde tiene alcance y cabida el concepto de ciudadanía y donde opera solo el de voluntad). Este formato también trae aparejado como correlato el debate en torno al cuestionamiento sobre la “institucionalidad estatal mediada por la orientación política” del gobierno de turno.

Sin este soporte, la organización es precaria y sin sustentabilidad cierta. En este caso (PJ), guiado por un liderazgo político, se pretende, soslayando el peso del aparato estatal, recomponer las fracturas que el sistema de acumulación y el propio Estado promovieron décadas atrás. (Magri, 2013, p.147)

c) un último mecanismo que se relaciona con las “nuevas tendencias sociales del progresismo de izquierda” que propone una “solución híbrida entre el asistencialismo tradicional y la filantropía finiseculares, y nuevas tendencias de atención a la vulnerabilidad social en perspectiva política de cuño progresista del siglo XXI” (Magri, 2013, pp.147-148). Se plantea por ejemplo, el subsidio de la solución habitacional exigiendo contrapartidas como son la participación en la construcción e instancias que se establecen como obligatorias, pero se las vincula a la promoción de organización social y ejercicio de derechos ciudadanos.

Sin embargo...esta intención integradora continúa siendo funcional a la segregación y segmentación social, porque acota el desarrollo social y ciudadano a territorios periféricos de las ciudades, espacios segregados del movimiento urbano y social de la ciudad consolidada. Puede considerarse como una acción que mantiene su rasgo de residualidad, porque a pesar de estar volcada a generar bienes individuales y colectivos no tiene relación con otros factores que ligaron históricamente las políticas sociales con el sistema de previsión: derecho a la vivienda e inserción plena en el sistema (Magri, 2013, p. 148).

Otro formato de trabajo voluntario colectivo que tuvo relevancia en el Plan Juntos, fue el voluntariado juvenil proveniente en su mayor parte de liceos privados religiosos que desarrollan Pastoral Social. Tal es el caso del liceo Santa Elena, el que a la fecha de realizar entrevistas para este trabajo, continuaba vinculado mediante este tipo de prácticas a algunas intervenciones del Plan Juntos como Casavalle. También Isasa, San Juan Bautista y la ACJ fueron mencionados desde el Plan como instituciones que desarrollaron este tipo de voluntariado en el período de estudio escogido.

El Plan Juntos permite el trabajo de voluntariado a partir de los 13 años, si bien en el convenio-contrato que se firma se especifica que de 13 a 16 años no se puede hacer tareas

de obra de construcción y por tanto se enfocan a actividades de recreación, animación, apoyo a la guardería, acompañamiento a grupos juveniles, según se informó.

En entrevistas realizadas tanto a quienes en ese momento estuvieron coordinando este trabajo desde el Plan Juntos, como al grupo de referentes y líderes del voluntariado de Santa Elena, pude conocer un poco más de cerca este tipo de trabajo. Dialogué con adolescentes y jóvenes voluntarios/as, indagué sobre sus planteos y motivaciones. Pude también acompañar a grupos de voluntarios en actividades desarrolladas en el marco del Plan de manera de poder aprovechar estas oportunidades para dialogar tanto con quienes desarrollan trabajo voluntario, como con técnicos del Plan y con vecinos/as de los barrios que los reciben.

La construcción del voluntariado es una metodología, vos tenés que partir de la base de que el voluntariado existe como actividad humana desde que existe la necesidad de hacer algo donde no esté el dinero de por medio. Si tenés que tomar una definición muy rústica es eso y los estudiantes de estos liceos fueron un aporte interesante en este sentido (actor institucional Plan Juntos 4, comunicación personal, 2017).

Respecto al mapeo motivacional, pude aplicar como técnica con estudiantes de educación secundaria que forman parte de proyectos de algunos liceos que acompañan experiencias de PSH (Santa Elena y Castores –vinculados al Colegio y Liceo Seminario) han tenido vínculo histórico con MEVIR, Techo y también con el Plan Juntos. Fue posible rescatar mediante 2 instrumentos (reunión grupal luego de una actividad de voluntariado y aplicación de una pauta de relevamiento de opinión posterior), el sentido de cuáles son los intereses que mueven a esta población respecto a participar y comprometerse con este tipo de voluntariado. El relevamiento fue completado por 40 estudiantes en el rango etario de 15 a 18 años (la gran mayoría de 16 años y cursando 4º grado de secundaria), el 65 % mujeres y el restante 35 % varones. Dentro de las motivaciones señaladas, las que más se repitieron fueron las siguientes: poder ayudar, compromiso, conocimiento de otras realidades, crecimiento personal, vivencias grupales, gusto por el trabajo de recreación con niñas y niños, satisfacción por ver resultados de la ayuda., gratificación personal, experimentar la solidaridad, vocación de servicio, alegría, ver resultados estimula, empatía, cambiar la forma de ver y pensar, sentirte bien, enriquecimiento en valores, aprender y colaborar para cambiar una realidad. Por otro lado, quienes lideran desde las instituciones educativas en el acompañamiento en estas experiencias, plantean una visión similar a la planteada por las y los adolescentes con quienes tuve contacto. Enmarcadas

bajo el formato de Pastoral Social, se señala la promoción de la vocación de servicio y la posibilidad de contacto con otras realidades sustantivamente distintas de la cotidianeidad del alumnado, como los principales fundamentos para el desarrollo de estas acciones que año a año según me fue relatado plantean cuáles serán los escenarios donde desarrollarlas. Es por este último motivo que pude acceder principalmente a experiencias que en ese momento estaban vinculadas al Plan Juntos desarrolladas en Casavalle y en un conjunto de Cooperativas en Batlle Berres).

La forma de acercamiento del voluntariado al Plan Juntos se fue dando de diversas modalidades, según relatan referentes institucionales. De todas formas el “espíritu” que se buscó fue el de desarrollar un voluntariado en colectivo por más que las personas se acercaran en forma individual a ofrecerse.

(Cuando llegaban voluntarios) se hacían entrevistas, se planteaban una serie de encuentros, se iba al barrio. Eso cuando era individual, se hacía todo un proceso en el cual no terminaba yendo a trabajar individualmente, ahí se enroscaba en ese espiral que tiene la comunidad a donde en realidad la expresión era colectiva. Vos ibas a trabajar hacia lo colectivo. No era que si soy maestra jubilada y quiero hacer apoyo escolar me voy a meter en una casita humilde. Sos maestra jubilada sí, pero vas a ir a trabajar no solo a darle una mano al niño para que haga los deberes, sino que lo más probable es que tengas que ir a trabajar con la madre para que el apoyo escolar no sea esas 2 horas que vas a la semana sino que sea diariamente. Entonces la motivación pasaba a ser darle herramientas a esa familia para que lograra sostener durante el resto de la semana el apoyo escolar por ponerte un ejemplo claro de lo que era el voluntario individual. Y ahí rompías un poco eso, la persona se iba enroscando, entonces yo vengo con un sentido y terminó generando otro sentido, un sentido más de pertenencia, más de transformación. No te olvides que acá más del 90 % eran madres solas con hijos, jóvenes, ese es el perfil de la población y a veces iba una mujer de 40-50 años y era la madre de esa madre por decirte. Y ahí había algo interesante en esta población mayor de 30 años a veces había un rol que trascendía solo el trabajo voluntario concreto, generaba otros procesos [...] Es decir si te caía individualmente gente, vos lo proyectabas en el territorio donde iba a desarrollar el voluntariado en relación con la motivación que tenía ese voluntario, muchas veces iba por algo concreto y se terminaba enroscando en algo mayor. Era como un embudo, entraba mucha gente y algunos terminaban participando de otras cosas de resolución de necesidades concretas que tenía la comunidad. Ahí el área de voluntariado era responsable

de acompañar, capacitar, toda la parte conceptual (actor institucional Plan Juntos 3, comunicación personal, 2017).

La metodología de trabajo consistía en que aquellas personas que ingresaban en forma individual entendieran rápidamente la necesidad de actuar colectivamente y no porque se integraran a una brigada sino porque se integraran a una comunidad (actor institucional Plan Juntos 1, comunicación personal, 2016).

Respecto a las actividades de acompañamiento y formación se indagó acerca de las características de las mismas, si bien las respuestas fueron bastante diferenciales, dependiendo si provenían de la institucionalidad del Plan o de parte del voluntariado:

...teníamos 2 niveles. Uno que se hacía una vez por mes, una reunión de un par de horas donde se invitaba a aquellos voluntarios que iban de manera individual y a los colectivos, este era el plenario del área de trabajo voluntario. Después había otro espacio que era el Interbrigadas, que ahí eran todas las brigadas además de los responsables de áreas de grupos. (Eso funcionó) un par de años, esto fue desde el principio casi, ya en el pienso cuando Pepe convocó se pensó en un espacio Interbrigadas y se sostuvo hasta el 2013. Después eso cayó un poquito y generamos un espacio del área donde las brigadas participaban pero también participaban los otros colectivos, los colegios, la ACJ y las personas individualmente (arquitectos, maestros, médicos). Era un espacio colectivo donde si querías ir a plantear algo podías [...] Eso que generamos tenía 2 momentos, un momento más de información y después se profundizaba sobre un tema por ejemplo planes de trabajo (anual, de verano, etc.), se le buscaba la vuelta. El voluntario te pide 'acción' no te pide reuniones, ese fue también un cambio metodológico que hicimos en el Plan Juntos. Cuando llegamos al Plan el volumen de trabajo no coincidía con la capacidad de gestionar eso, había un montón de reuniones y muy pocas horas de trabajo, viste que al uruguayo cuando hay algo nuevo le encanta pensar y pensar y pensar... nosotros cuando llegamos cambiamos un poco la forma de trabajo. Vamos a hacer y en función de lo que hagamos vamos a ir pensando porque los voluntarios querían hacer (actor institucional Plan Juntos 5, comunicación personal, 2017).

Teníamos hasta una 'Revista interbrigadas', había socios de brigada y bonos colaboración en su momento. Fue una experiencia muy rica, aunque también con mucho gusto amargo en algunas cosas que fueron pasando y no se pudieron abordar adecuadamente (Actor voluntario Brigada 1 -entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

Yo creo que el Plan no ha sabido valorar y no supo organizarse para 'sacarle el jugo' al trabajo solidario y a las brigadas del SUNCA particularmente. El SUNCA aportaba

mucha mano de obra pero necesitaban una organización concreta, tareas específicas que generaran la posibilidad de avance y acá paso que al Plan no organizarse de esa manera pasaba que a veces venían y la gente no encontraba tareas para hacer, las tareas que se hacían tenían una complejidad particular y después no quedaban bien viste? Entonces yo creo que se perdió mucho, si volvieran sería tremendamente positivo, siempre y cuando haya un esquema de organización. Yo creo que las brigadas en la mayoría de los casos fueron un ‘cuerpo extraño’ en la organización del Juntos. Se percibían como algo bueno pero no estaban incluidas dentro del esquema de organización del trabajo del Plan (actor técnico Plan Juntos 7, comunicación personal, 2017).

Algunas voces incluso, son más drásticas respecto a los escasos cuidados que existieron en torno al voluntariado del Plan. La práctica concreta ejercida muchas veces en soledad y el no encontrar un lugar donde realizar los planteos a tiempo real, aparece como algo reiterado de acuerdo a lo que pude recoger en algunos testimonios:

En cuanto al voluntariado desde el Plan, no había controles, la estructura era muy endeble para el voluntariado. Se abrió un espacio pero no se tenía claro que hacer y como enmarcar la participación de la gente adentro del Plan. No había un equipo que se encargara de esto. Todo esto recaía en los voluntarios y generó un desgaste a mediano plazo (actor voluntario integrante de brigada social –entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

En cuanto al tipo de compromiso exigido al voluntariado, se manifestó desde el Plan que lo importante era el cumplimiento del convenio acordado sin importar si era una jornada semanal o quincenal por ejemplo. También se buscaba la forma de poder canalizar el aporte que el voluntariado pudiera hacer por mínimo que este fuera. En este tipo de expresiones del voluntariado según entrevistados pudo verse la veta transformadora. Referentes para la temática que tuvo el Plan Juntos en el período de estudio escogido, plantearon al ser entrevistados para este trabajo que llegaron a coexistir diferentes visiones de voluntariado en torno a esta iniciativa que se podrían clasificar en: sindical, político-partidario, político-religioso, individual y empresarial. Sin embargo todos estos formatos pueden tener un espacio de politización de la actividad de voluntariado sin que ello implique su partidización.

El voluntariado siempre es un espacio “politizado”, no así partidizado como ha pasado ver al voluntariado por militante de una organización política o religiosa incluso porque el voluntariado a veces puede ser la expresión religiosa de una opción religiosa. Y lo otro

no es un voluntariado ingenuo, es un voluntariado desde una lógica de un proyecto de vida no tan definido desde una intencionalidad político partidaria por ejemplo. Ahí está el quiebre que hace el Plan Juntos en el 2013, por eso hay un corrimiento de muchas de las brigadas que tienen una visión más partidaria y es un quiebre de la realidad misma y no es que esté mal una u otra forma. El planteo en ese momento es que el Plan se transforme en un espacio articulador de todas las expresiones de voluntariado: sindicatos, lo político partidario, lo político religioso, y de lo individual con esas 4 expresiones que el voluntariado logró tener. E inclusive de lo empresarial, nosotros llegamos a manejar un aporte de voluntarios de grandes empresas y ahí tenés otro aporte de trabajadores que caían que querían apoyar que no estaban sindicalizados a veces y también tenía cabida en esta lógica, en esta metodología y en esta concepción. Por ejemplo Talleres Don Bosco es privado y daba becas para que chiquilines de barrios del Plan estudiaran mecánica, o carpintería y eso es un aporte empresarial, más allá de que son salesianos están conformados como empresa, la ACJ lo mismo, el FOCAP también. ANCAP, Salus, llegó a aportar acá hasta la Coca Cola en formato de aporte económico, pero también sus trabajadores. Ahí se hacía un acuerdo marco y se iba viendo, nos pasó con una empresa de camioneros de transporte y empezamos a ver, ellos planteaban que tenían logística y ayudaron en traslado de materiales y es el aporte de una empresa. La Fundación Juntos fue la que después trabajó con eso. Por ejemplo me acuerdo el Hotel del Lago ahí cerca del Geánt cerró y tenía todas las camas, colchones y ahí se hizo un acuerdo y se repartió en los barrios y eso yo lo considero como voluntariado, es una empresa que se desprende de algo que tiene valor material sin haber dinero y ahí también hay un quiebre con una concepción más tradicional de voluntariado, eso lo logramos y yo con eso quedé muy conforme porque hubieron expresiones que hacen a lo que es la sociedad, de un espectro amplio, bien diverso de apoyos (actor institucional 3 Plan Juntos, comunicación personal, 2017).

Así como respecto a las formas de “reclutamiento” o vinculación del voluntariado al Plan, no existió una metodología de intervención acordada y transmitida, con la desvinculación de las experiencias tampoco parece haber existido un formato previo tanto en lo que refiere al voluntariado con la institucionalidad del Plan, como con la población de los territorios donde se estaba interviniendo.

En la experiencia en Cerro Norte ahí tenían claro el rol, los roles, los técnicos, los vecinos, como afrontar la obra. Ahí hicimos algunas actividades por ejemplo ferias americanas, como forma de canalizar donaciones que llegaban al Plan. Y trabajamos con el Centro de INAU, hacíamos salidas con vecinos y actividades y salidas con niños y adolescentes, ir

al teatro, actividades recreativas. Intercambios, festejos del día del niño. La relación con la gente, con los vecinos era buena [...] La ida no fue muy feliz, fue un corte del trabajo, no hubo un cierre, yo por lo que me acuerdo cuando me fui, ya casi todos tenían sus casas (actor voluntario Brigada 1 -entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

V.5.4. La Brigada Agustín Pedroza ®¹⁵⁶ como ejemplo del voluntariado sindical en Plan Juntos

...sin solidaridad no hay causa que se alimente. Y la solidaridad es como un músculo que si no se ejercita se atrofia (Oscar Andrade, Secretario General del SUNCA en Replanteo, 2012).

Para el SUNCA, la solidaridad de los brigadistas expresada a través del trabajo voluntario es una forma de hacer frente al olvido que sufre una parte importante de nuestra población marcada por la acumulación desigual de la riqueza (actor voluntario Brigada SUNCA, comunicación personal, 2017).

Entre las brigadas que actuaron en el Plan Juntos, la Agustín Pedroza sin lugar a dudas tiene algunas particularidades que merece dedicar un apartado para detallarlas.

Las Brigadas Solidarias (por momentos en publicaciones del SUNCA se encuentran menciones en plural y en otras en singular) Agustín Pedroza, se constituyó formalmente el 18/2/12. Sin embargo su concreción, recoge una larga tradición de trabajo voluntario que el sindicato de la construcción venía desarrollando bajo diversas modalidades desde hace muchas décadas. Debe su nombre a un destacado sindicalista de la construcción, el primer presidente del SUNCA, “negro, comunista y pobre” (Actor voluntariado sindical, comunicación personal, 2016), que trabajo en pos de la formación de la CNT.

Los brigadistas siempre existieron y si bien la brigada no existía bajo el nombre que tiene hoy, siempre fue el mismo sentimiento de solidaridad el que nos impulsó como los trabajadores a la hora de aportar su fuerza de trabajo de forma desinteresada. Sin embargo, esta actividad desinteresada no es nueva para los obreros uruguayos y existen incluso corrientes de apoyo internacional donde podés encontrar a obreros del SUNCA dando una mano en otros países que por diferentes motivos convocan a la solidaridad como un huracán o un deslave, eventos que por suerte nosotros no tenemos acá incluso (actor voluntariado sindical 3, comunicación personal, 2016).

¹⁵⁶ La expresión Marca Registrada refiriéndose al trabajo de la brigada solidaria, fue utilizada por un dirigente sindical de SUNCA en entrevista realizada para este trabajo.

Para el SUNCA, la solidaridad de los brigadistas expresada a través del trabajo voluntario es una forma de hacer frente al olvido que sufre una parte importante de nuestra población marcada por la acumulación desigual de la riqueza (dirigentes sindicales SUNCA – entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

La razón de ser del trabajo solidario de esta brigada es aportar soluciones edilicias, es decir de su “saber hacer” como trabajadoras y trabajadores a sectores de la población que por su situación de vulnerabilidad y precariedad habitacional no pueden afrontar los costos de las obras, ni de las reparaciones de sus infraestructuras (Replanteo, 2013). Esto refiere tanto a hogares particulares de familias, como a otro tipo de infraestructuras que albergan servicios comunitarios como escuelas y centros de salud.

Desde la concepción del sindicato las acciones reivindicativas se inscriben en el marco de un proceso de transformaciones sociales profundas, por resolver los problemas del país, porque no es en otra perspectiva que vamos a resolver los problemas de los trabajadores de la construcción. Las conquistas económicas no necesariamente generan conciencia de manera automática. Entonces, simultáneamente al proceso de mejora de la condición de vida por la que vamos a pelear siempre –porque no somos luchadores por el plato de lenteja, pero tratamos de defender hasta la última lenteja del plato-, el esfuerzo por generar mecanismos que permitan elevar el grado de conciencia. (Andrade en Replanteo noviembre-diciembre, 2012, p.3)

Algunas de las características que le dan a esta intervención colectiva mayor visibilidad, tienen que ver por un lado con la potencia que le brinda a su accionar público el ser producto de uno de los actores sindicales con mayor peso en movilización y ámbitos de negociación colectiva como es el SUNCA. Por otra parte, el número de afiliados con el que cuenta este sindicato, que es muy superior a cualquier otra organización social con la que el Plan tuviera relación. Por último y no menor el “compromiso de clase” (este fue el término utilizado por un dirigente de SUNCA entrevistado cuando se refirió al compromiso que la organización tiene con el trabajo solidario), así como el conocimiento en materia concreta de trabajo en obra que poseen sus integrantes.

Hace unos años, con los cambios de gobierno, comenzaron a surgir otras inquietudes. Con el gobierno progresista, nuestro sindicato comenzó a mejorar en condiciones obtenidas a través de la negociación colectiva en los Convenios de Salarios, pero el sindicato nuestro siempre tuvo bases sociales, de dar una mano a la población en general cuando se requería. No somos ajenos a nada, y más de dónde venimos nosotros y ahí surgió la idea

con el Juntos de poder dar una mano donde más se necesitaba. Nosotros históricamente en la construcción siempre fuimos solidarios con otros compañeros de la construcción, es histórico que cuando a otro compañero le pasa alguna desgracia o necesita ayuda para terminar la casa ahí hay trabajo solidario de otros compañeros del sindicato. En ese sentido, es una herramienta tradicional con la que cuenta el sindicato. Es decir, ante situaciones de que alguien sufre una desgracia o aquel compañero que dice tengo el material para revocar, para hacer otra pieza, agrandar o terminar la casa, bueno allí nos organizamos y vamos y eso se hizo así históricamente de toda la vida. Nosotros decimos 'hacemos castillos y vivimos en choza' y bueno eso es algo que tratamos de remediar mediante el trabajo solidario también, y ahí se va corriendo la bola 'mirá el sábado vamos a ayudar a fulano a hacer la planchada, vos podes echar una mano?' y así fue la forma de organizarnos de siempre que tuvimos en la construcción [...] Si bien se ha mejorado bastante en Uruguay, todavía tenemos gente que vive en condiciones muy precarias, en el barro (actor sindical 2 -entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

Entonces nos abocamos, cuando fue el lanzamiento del Plan Juntos y nosotros que estábamos conformándonos con este formato de trabajo...y estaba como idea hace mucho tiempo. Y cuando vino el Plan Juntos fue como que dio un impulso también para la Brigada (Delegado sindical SUNCA y Actor voluntario sindical 1, comunicación personal, 2015).

El surgimiento de la vinculación del Plan Juntos con la Brigada Agustín Pedroza tiene algunos ribetes telúricos. En comunicación personal con algunos integrantes del SUNCA para este trabajo contaban:

Nosotros veníamos proponiendo medio de costado el tema de que estábamos dispuestos a dar una mano como sindicato, teníamos experiencia y ganas. El 23 de diciembre de 2011 el Pepe nos invita a comer un asado al quincho de Varela a parte de la dirección del SUNCA y ahí se hace el acuerdo. En enero (2012) lo concreta el acuerdo y en marzo arrancan las brigadas (actor sindical 4 -entrevista colectiva-, comunicación personal, 2017).

Una particularidad que asume el trabajo solidario del SUNCA en el período de estudio propuesto, tiene relación con la concepción del mismo. En la revista Replanteo -órgano de prensa interna del SUNCA para comunicación con sus afiliados-, ya en el año 2012 al inicio de la conformación formal de la Brigada Solidaria Agustín Pedroza, este tema ocupaba parte de los espacios de opinión y debate de la publicación:

...participar de la Brigada y tener la capacidad de donar un jornal, es la culminación de cualquier curso de formación sindical [...] En una perspectiva en la que nosotros estamos convencidos de que las cuestiones estructurales del hábitat, lo grueso, la cartera de tierras, el sistema financiero, la financiación del ahorro, los regímenes de control sobre los precios de los alquileres, la incorporación de nuevas tecnologías, no se resuelven solo a jornal solidario [...] Pero sin solidaridad no hay causa que se alimente [...] La brigada tiene varios valores uno es este, desplegar solidaridad de manera organizada, como lo hicimos siempre, pero como no lo hicimos nunca [...] por el grado de organización que hoy tiene y por el alcance a nivel nacional, además de la sistematización de la acción gremial [...] creo que logramos un vínculo con un montón de organizaciones juveniles, Jóvenes en peligro, la Brigada 1958 de la FEUU [...] La circunstancia hoy es la de la batalla por buscar un vínculo de la exclusión [...] Intentar hacer esto desde la práctica solidaria (Andrade, O. en Replanteo noviembre-diciembre 2012, p. 3).

La conformación de la Brigada es anterior al Plan Juntos y lo trasvasa según relatan algunos de sus referentes. La Brigada es “una sola” como explican varios voceros del SUNCA tanto en comunicaciones personales mantenidas en el marco de este trabajo como en varias fuentes consultadas. Requiere sin embargo de mucha articulación en lo que es la llegada a los diversos territorios y hacia dónde se dirige el trabajo voluntario. La Brigada participa tanto de obras en la vivienda de un compañero del sindicato que ha tenido un accidente laboral o de la familia de un trabajador fallecido a un local de una escuela rural o una policlínica barrial. La lógica de estas intervenciones es la misma.

Contribuye mucho desde el punto de vista de dar una mano a población que está muy embromada pero también contribuye mucho en no discursar sobre la solidaridad sino hacerla práctica. Reclamamos sí, pero poniendo el hombro (actor sindical 2 –entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

Para canalizar el accionar solidario, el SUNCA ha incursionado en diversos formatos y además de la Brigada se creó la Fundación SUNCA Solidario en 2015 (como forma de ayudar a las familias de compañeros que murieron en accidentes de trabajo o quedaron discapacitados, en el marco del debate público sobre la Ley de Responsabilidad Penal Empresarial). También ha desarrollado un trabajo mancomunado con el ex SIRPA (hoy INISA), en pos del apoyo de los planes de egreso de jóvenes institucionalizados en conflicto con la ley. A esto se suma el trabajo del sindicato en torno a algunos programas impulsados desde el gobierno y dirigidos a población vulnerable (7 zonas, UCC).

Este tipo de acciones solidarias que plantea el SUNCA, las viene llevando adelante y reforzando a través de conquistas logradas en el marco de la negociación colectiva. Es así que proponen y logran en la 5ta. Ronda de Consejos de Salarios del año 2013 el aporte de 4 jornales anuales pago por las patronales para cada uno de los delegados de obra. Este es el surgimiento de las “jornadas de los miércoles”¹⁵⁷.

Los jornales que a finales del 2013 se consiguieron por convenio colectivo, introducimos dentro del convenio un fuero especial que es un jornal por cuatrimestre para los delegados sindicales. Esa brigada sale los miércoles no los sábados, una vez cada 4 meses el delegado va a trabajar en lugar de construcción de un shopping center o casas para los ricos vamos a construir cosas que nos interesan [...] es una conquista que hoy representa unos 6.000 jornales al año. Esta conquista es un gran tesoro del último convenio colectivo, el aumento salarial te lo come la inflación y si no entendimos que entre trabajadores tenemos que darnos una mano no entendimos nada (Delegado sindical SUNCA y actor voluntario Brigada Agustín Pedroza 1, comunicación personal, 2015).

Puede leerse en una noticia publicada en la página de Presidencia de la República respecto a esta conquista que el SUNCA considera “histórica” la vinculación de la misma con el Plan Juntos:

En el marco del último convenio colectivo de trabajo, el SUNCA y el Plan Juntos firmaron un acuerdo por el cual 900 obreros donarán un día de su trabajo a la semana para colaborar en la construcción de viviendas. Este aporte solidario se vuelca en los primeros meses del año en los barrios Luis Batlle Berres, Cerro y La Cachimba del Piojo (Presidencia de la República, consulta realizada 5/3/14).

La aplicación del Art. 15 del Convenio, comenzó a ser puesto en práctica en febrero de 2014 donde delegadas y delegados de obra del SUNCA, mediante el desarrollo de una serie de jornadas solidarias semanales en las cuales brindó apoyo a la construcción de viviendas en distintos barrios donde se encontraba el Plan Juntos.

De acuerdo a lo establecido por el Convenio Colectivo de octubre de 2013, los delegados sindicales pueden obtener un día de licencia sindical por cuatrimestre para participar de

¹⁵⁷ El acuerdo de la 5ta. Ronda del Consejo de Salarios para el sector de actividad, se firma el 12/11/13 y en el Art. 15 (Ampliación de libertades sindicales), inciso 3 se acuerda:
Las partes acuerdan otorgar el derecho de 1 jornal de licencia sindical por cuatrimestre a cada delegado sindical para contribuir a las jornadas solidarias. Entre los meses de noviembre y diciembre del presente año se instrumentará la parte operativa del sistema que se crea a cargo de los responsables. El primer cuatrimestre se contará a partir del 1 de enero de 2014.

jornadas laborales solidarias. Los trabajadores se trasladaron todos los miércoles de febrero a distintos barrios: Luis Batlle Berres, Cerro Norte y La Cachimba y varios más porque esto se fue expandiendo en el correr del año, con el fin de colaborar con los vecinos en el proceso de construcción y mejoramiento de sus viviendas (Presidencia de la República, consulta realizada 5/3/14).

Este año (2014) tiene un gusto diferente porque, en el Consejo de Salarios, surgió la propuesta, aceptada por todos, que un día a la semana los delegados de obra pudiéramos venir a colaborar con quienes más lo necesitan, pero con el jornal pago. Y de esta manera duplicar nuestra colaboración en todos los rincones del país [...] para nosotros (SUNCA) significa lograr un grado de conciencia solidaria muy grande, porque siempre hay gente que necesita del otro para salir adelante, y tener la oportunidad de hacerlo es muy gratificante (audio SUNCA, 2014).

En entrevista mantenida para este trabajo con dirigentes sindicales de SUNCA se explica la importancia de esta conquista en el impulso que pudo brindarse al Plan Juntos y a otras iniciativas a las que estaba dirigida la Brigada en términos de “trabajo solidario”:

...ahí nosotros al ver la necesidad de que la Brigada tenía que expandirse y como venían muchos pedidos, más allá del Plan Juntos por ejemplo la ayuda a jefa de hogares víctimas de violencia doméstica, compañeras que se quedaban con los gurises solas y sin lugar para vivir por ejemplo o en un lugar muy precario y necesitaban una mano. O las catástrofes naturales mismo. Entonces nosotros planteamos la necesidad de ver algo más y de armar una brigada en la semana. Ahí fue que se logró en el Convenio del 2013 en el que los delegados de obra tienen un jornal cuatrimestral pago por los empresarios para salir en las brigadas de los miércoles tanto al Juntos como a otras obras, una escuela, una UTU o lo que fuera. Entonces ahí, algunos compañeros de SUNCA nos encargábamos de ver los trabajos previos, la comida, el transporte y se concretaban las jornadas de brigadas (actor sindical 2 -entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

La conquista de los jornales solidarios de los miércoles, tiene impacto en términos prácticos en la vinculación de los delegados de obra que “gozan” de licencia sindical para poder atender el trabajo militante sin perder el contacto con la realidad, a la vez que se defienden las libertades sindicales.

Cuando creamos las Brigadas Solidarias y pusimos a la cabeza al dirigente y al delegado, el compañero pudo estar con fuero entre semana, pero salió el miércoles, el sábado y el domingo -que tenía para descansar- a trabajar con la brigada. Eso genera una lógica que

previene [...] Siempre hay riesgo, pero digo que hay una cultura muy fuerte que vincula al movimiento sindical al sacrificio y me parece que esto genera un andarivel muy fuerte por dónde ir (Andrade, O., en Semanario Voces, 5/5/14).

En entrevista realizada para este trabajo a dirigentes sindicales de SUNCA, uno de ellos expresaba:

Para el SUNCA el trabajo voluntario es algo principal, nuestra consigna es ´solidaridad, unidad y lucha´ y si bien las 3 son importantes la solidaridad es esencial. Nos podrán tildar de lo que quieran, pero no puede decir nadie que no somos solidarios (actor sindical 5, comunicación personal, 2016).

En el discurso de apertura de las Jornadas académicas en defensa de la vida organizadas en 2014 por el SUNCA, el PIT-CNT y el Instituto Cuesta Duarte, señalaba el Secretario General del SUNCA Óscar Andrade:

Hace cuatro años empezamos con una quijotada desde el punto de vista de sistematizar la solidaridad, que es una brigada solidaria que tiene el nombre del primer presidente del sindicato, que era negro y sindicalista, Agustín Pedroza, que es de los tantos y tantos que dio la vida para los trabajadores de la construcción y murió como la inmensa mayoría de nuestros compañeros: pobre y digno. Esta brigada que empezó como un esfuerzo organizado de hacer lo que toda la vida hizo el movimiento sindical, lo que hizo la mejor época del magisterio en las décadas del treinta y del cuarenta, con Julio Castro a la cabeza, lo que también hizo en una época el sindicato en este teatro (refiriéndose al Galpón lugar donde se estaba desarrollando el evento) y en Fray Marcos, lo que hicimos con los compañeros de AEBU en Juanicó, cuando hubo un tornado. (Andrade en SUNCA, 2015, p.13)

Más allá de que el trabajo “solidario” y voluntario forme parte de la organización sindical desde sus inicios según manifestaron muchas de las personas referentes del SUNCA entrevistadas, el Plan Juntos requirió algunos ajustes a la hora de ser quienes muchas veces articulaban el trabajo en territorio junto a otros colectivos.

Fuimos teniendo que aprender sobre la marcha y conversar mucho, reunirnos aparte de las jornadas de trabajo en sí y ver que se podía hacer y cómo hacerlo mejor. Además después de las jornadas de obra cuando se terminaba almorzábamos todos juntos y en una especie de evaluación del trabajo, el propio barrio proponía cosas, y los compañeros de la Brigada nuestra proponían y los que no eran del SUNCA también proponían otras cosas

y los estudiantes ahí íbamos dialogando y generando nuevas cosas. Nos fuimos organizando también de esa manera integrando esto como parte del trabajo voluntario y también la organización del barrio se fortalecía a partir de esto y se generaban sub-organizaciones para abordar algunos temas concretos de trabajo (actor sindical 5, comunicación personal, 2016).

Respecto a la organización requerida a la brigada para colaborar con el Plan Juntos en entrevistas realizadas a voluntarios del SUNCA para este trabajo se recogieron los siguientes testimonios que la ilustran:

La Brigada Agustín Pedroza es una sola: Por cada departamento hay un responsable y en Montevideo que hemos tenido por ejemplo 6 intervenciones como le decimos nosotros, hay un compañero responsable por cada intervención, pero la Brigada es una sola [...] (Cada) intervención es un territorio de trabajo, por ejemplo 1° de mayo fue una intervención, Cabañitas, Cerro Norte, Cachimba del Piojo, 5 barrios, Villa Española y otras 3 o 4 intervenciones más que hubo en Montevideo (Actor sindical 2 -entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

El trabajo de las brigadas Agustín Pedroza con Plan Juntos lo arrancamos en Cabañitas, que para mí fue de las mejores experiencias con algunas características particulares: se logró convocar gente desde acá que no era de la construcción por ejemplo. Empezó como una brigada de trabajadores de la construcción y terminó rodeada de gremios estudiantiles y otros sindicatos que también intentaron conformar sus brigadas y unirse para el trabajo voluntario. AUTE por ejemplo llegó a consolidar una brigada la Aurelio Piccone, pero otros sindicatos no pudieron generar una brigada propia que respondiera a su realidad sindical pero se unieron igual al trabajo voluntario con nosotros (Delegado sindical SUNCA y Actor voluntario Brigada Agustín Pedroza, comunicación personal, 2015).

Hacia la interna del SUNCA –y del movimiento sindical- la vinculación del trabajo voluntario con el asistencialismo y la filantropía fue por momentos tensionante. El Plan Juntos y la visibilización de la Brigada Agustín Pedroza en este contexto, colaboró en sacar a luz muchos de estos debates.

En lo concreto, a los trabajadores de la construcción y de otros gremios que también se han sumado a participar en la brigada, nos genera un nivel de unidad de acción que es muy importante. La fraternidad que une en el trabajo, no une en ningún otro lugar. El trabajo en la militancia en un fin de semana es lucha...y lo que une la lucha, después casi nada lo separa [...] Se va construyendo una circunstancia que parece puntual, que a veces

desde la izquierda pacata que no chupa frío y que tiene todos los dientes sanos, se mira como asistencialismo. A veces no se entiende hacia donde apunta. Desde la derecha se trata de ocultar para que se impregne que nadie hace nada por nadie, eso va construyendo una identidad muy fuerte. Hay algunos elementos de lo agitativo que implican también elementos políticos, (por ejemplo) la remera solo se le da a un trabajador que dona un jornal, no se vende. Implica una señal a los demás compañeros y el compañero la porta con orgullo [...] Hay que preguntarse en qué lugares te apoyas para defender los avances cuando las contradicciones sean más complejas. Discutiendo todas estas cosas fue que se logró que cientos de compañeros se pongan al hombro esta changa que vamos a tratar de sistematizar, de hacer balance, de discutir, de polemizar, de generar desde esa experiencia práctica una solución del problema. No desde la ilusión de que se resuelven así los dramas estructurales entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción, no solo desde ahí, pero también desde ahí. Eso también es parte de lo que queremos incorporar en la discusión. (Andrade en Replanteo, noviembre-diciembre 2012, p.3)

El SUNCA no escapó a hacer frente a estos cuestionamientos acerca del relacionamiento del trabajo voluntario con prácticas de beneficencia. Se utilizaron espacios en medios de prensa para problematizar estas cuestiones, definiendo la solidaridad en términos de “clase”.

Hemos tenido cuestionamientos por izquierda que son esos: ‘ustedes están haciendo reformas, son como una iglesia, van a hacer la revolución con cuadros de fútbol en Casavalle, ¡qué horrible!’ Preguntale a los capitalistas con los que nos toca charlar si les gusta enfrentarse a este gremio con esta capacidad de acción y gestión en la gente. Está claro que cuando das una mano no la das pensando que vas a quedar mejor parado para el capitalista porque si no perdés una referencia. La das porque tenés que darla. La izquierda, el campo popular, es eso. (Andrade en Semanario Voces, 5/5/14).

Indagando acerca de la relación establecida con la población participante del Plan, en entrevistas realizadas a varios dirigentes sindicales de SUNCA y trabajadoras y trabajadores voluntarios integrantes de la Brigada Agustín Pedroza, pude recoger opiniones mayoritariamente favorables. En todos los casos mencionaron el buen recibimiento y el respeto hacia las y los trabajadores solidarios-voluntarios por parte del barrio donde se iba. También el impacto que este tipo de trabajo voluntario tuvo tanto para el SUNCA como para la población de los barrios del Plan Juntos.

Varía el vínculo dependiendo de las familias. Hay familias que se acercan que son más comunicativas, a veces vas ahí están en la vuelta y ni se acercan al que va a laburar, pero lo que sabes que son situaciones re complejas desde el punto de vista social y que lo precisan igual...siempre queda algo sembrado (Delegado sindical SUNCA y actor voluntario sindical 1, comunicación personal, 2015).

A nosotros nos dio una enorme alegría cuando vimos 2 camiones llenos, del barrio Cabañitas participar del 1° de mayo de manera organizada, porque demostró que la experiencia realizada ahí, no fue solamente colocar un bloque, sino que también generó una respuesta [...] Los primeros desembarcos en los barrios terminaban siempre con una asamblea en la que compañeros que son responsables de organización comunal zonal terminaban llorando, porque ven quebrarse algunas cosas. Porque una cosa es recibir del Estado una mano, porque uno recibe desconfiado una mano del Estado, pero cuando la recibe de un igual, igual de pobre o de dificultades, genera un elemento de valor mucho más importante. [...] Se tratar de sembrar espacios de poder popular. (Andrade, en Replanteo noviembre-diciembre 2012, p.3)

Otro aspecto que fue abordado en varias de las entrevistas fue la similitud en condiciones materiales de vida que tienen (o tuvieron) trabajadores del SUNCA en relación a las de las personas participantes del Plan Juntos, al menos como expresó uno de ellos: *no son realidades que nos sean ajenas, las conocemos de cerquita* (Actor sindical 1, comunicación personal, 2015).

La otra característica que tuvo el trabajo con el Plan es que nosotros siempre tuvimos reparo de determinar el pasaje de una brigada por un barrio siempre que eso terminara en una actividad con el barrio...O sea que no fuera los albañiles vienen a levantar paredes como si fuera un día más de la semana de trabajo habitual del barrio, sino que se transformara en un festejo del barrio. ¿Qué hacíamos para eso? Bueno llevábamos por ejemplo inflables a través de los Fondos Sociales de la Construcción, comida, algún artista para animar, y ahí armábamos una fiesta colectiva en el barrio. Ahí participaba habitualmente el presidente Mujica, nosotros, eso generaba mucha expectativa mediática y eso hizo que durante unos años nosotros pudiéramos a partir de esto generar hechos no solo de carácter solidario sino también sindicales propiamente, porque también aprovechamos la prensa para eso. Pero después la experiencia fue variado, atravesamos casi todos los barrios de Montevideo: Cabañitas, 1° de Mayo, 22 de Mayo, Saint Bois, la Cachimba del Piojo, Cerro Norte, Villa Española, prácticamente atravesamos toda la ciudad en ese período y eso además acompañado del aporte de la brigada en términos materiales porque eso también es de destacar. Nosotros cuando comenzamos proveemos

de remeras identificatorias a todos los integrantes de la brigada, pero además del equipamiento de protección personal (casco, guantes, zapatos...) de todos los trabajadores que vamos y eso incluye también a quienes se sumaban de otros gremios y sindicatos (actor sindical 4 –entrevista colectiva-, comunicación personal, 2017).

Sin embargo, desde la organización de la brigada se consideraba necesario no descuidar algunos aspectos -tanto en lo referente al trabajo voluntario como al asalariado-, teniendo en cuenta la incidencia del contexto en el buen resultado laboral.

Nos tocó trabajar en lugares medio complicados, por ejemplo en el Borro. Y bueno hablamos antes porque son lugares medio complejos pero después de ir varias veces ya nos fuimos conociendo con los vecinos y ya cuando llegabas era solo que trabajo vamos a hacer, para donde vamos a ir como para organizarnos mejor solamente. Además los compañeros contratados que trabajaban en esas obras del Plan Juntos ya iban viendo lo que había que hacer el fin de semana y dejar las cosas prontas. Y eso era fundamental, hablar con ellos también para que no interpretaran que íbamos a sacarles la changa a ellos. Eso por suerte no sucedió y hasta el día de hoy muchos están trabajando en Juntos. Entonces los contratados del SUNCA también se ocupaban un poco de organizar y avisar a los vecinos que el sábado iba la Brigada y pensar que era lo mejor para hacer con los voluntarios (actor sindical 2 -entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

La condición (para ir a trabajar voluntariamente), es que en la casa que se iba hubiera gente que ayudara a los voluntarios. Pero eso es algo del PJ mismo, si en un barrio que se estaba interviniendo la familia no colabora no se trabajaba en esa casa, la condición era que la familia se involucrara, que ayudara de alguna manera en el trabajo. La excepción a veces podía ser una jefa de hogar con todos gurises chicos que no pudiera trabajar en obra, o una persona muy mayor o un discapacitado o que tuviera alguna complicación, pero aun así la gente ayudaba (actor sindical 4 -entrevista colectiva-, comunicación personal, 2017).

Respecto a la ejecución del trabajo voluntario y el formato organizativo que adquirirían las jornadas de los sábados lideradas por las brigadas del SUNCA y con el apoyo de otros gremios estudiantiles y sindicatos, el formato fue el siguiente:

Nos juntábamos los sábados y de allí íbamos para las diferentes obras que estuviera realizando el Plan [...] Al principio se coordinaba 'más arriba', con la dirección del Plan...después ya era más directamente con el arquitecto o la arquitecta de determinado barrio del Juntos que ya directamente se coordinaba. Nosotros citábamos a todos los que

quisieran ir, a veces venían 80-100 a veces 200. A veces para algunos trabajos específicos tratábamos de buscar a compañeros especializados, por ejemplo si sabías que ibas a necesitar un carpintero, un finalista, etc. (actor sindical 2 -entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

Se convocaba en forma abierta para los sábados, hacíamos asambleas en obras en la semana y ahí se avisaba, se invita a ir con la familia (ya que) no es solo para los trabajadores. También se sumaron al trabajo gurises de la FEUU y otros sindicatos como AUTE. Nosotros sabíamos a donde se iba a ir, el tipo de trabajo que había para hacer y eso se planificaba con cada responsable de la intervención por Plan Juntos a donde se fuera con los equipos técnicos [...] Las primeras veces se trataba de ir antes, de hablar con algunos vecinos (actor sindical 3, comunicación personal, 2016).

En cuanto a la valoración de la relación y el trabajo de intercambio que se dio con los equipos técnicos del Plan tanto a nivel central como en territorio en entrevista realizada a dirigentes del SUNCA para este trabajo pude recoger las siguientes opiniones:

En el Plan fue con altibajos, en algunos lugares si excepcional en otros no tanto...hay más buenas a nuestro entender: 1° de Mayo, Cabañitas, Luis Batlle Berres y en estos lugares hay otra cosa, el nivel organizacional del barrio también ayudó, y fue muy buena la vinculación que quedó con los vecinos. Por ejemplo nos hemos encontrado en otros lugares como el acto del 1° de mayo por ejemplo y nos preguntan ¿cuándo van a volver? y eso gratifica. Sin interés mezquino, político-partidario, electoral, intereses personales, se pudiera abrir paso la solidaridad y en esos lugares fue muy bueno...muy bueno (actor institucional Plan Juntos 2 -entrevista colectiva- comunicación personal, 2016).

Si bien el trabajo solidario es un componente que el SUNCA como organización social incorporó a su práctica y su discurso hace muchos años, sin lugar a dudas el Plan Juntos otorgó al mismo de mayor visibilidad ante la opinión pública.

...el Plan y el trabajo de la brigada tuvimos mucho debate en torno a los cambios que queríamos lograr. El objetivo no es solo mejorar la vivienda y las condiciones del hábitat, no solo lo estructural de la vivienda, de materiales, adaptabilidad, etc, sino que tiene que ver con la recuperación social, con la inserción cultural y educativa, la inserción laboral de las personas que participan. Y ahí el trabajo por ejemplo que se hizo con otros gremios por ejemplo de la universidad rindió mucho, fuimos con estudiantes de odontología, de medicina la brigada 1958 por ejemplo. Y fuimos al barrio a laburar en una casa nosotros del SUNCA, mientras los estudiantes de odontología por ejemplo censaban a los gurises,

veían si tenían algún control, si le faltaban piezas dentales, etc. Entonces hicimos una combinación de ambos laburos que rindió mucho. Ahí la Brigada Agustín Pedroza entraba por decir a un barrio y abría puertas para otras cosas en un trabajo bien de integración y potenciado, articulado porque al principio iban a hacer trabajo de construcción pero analizando juntos nos dimos cuenta que tenía más sentido que aportaran en lo que estaban estudiando que tenía más valor eso (actor sindical 5, comunicación personal, 2016).

El SUNCA realizó una evaluación del respecto a la cuantificación del trabajo voluntario-solidario aportado a través de las brigadas de trabajo Agustín Pedroza y se anunciaba en sus medios de comunicación¹⁵⁸: *Cerramos el 2015 con un caudal de 1 millón de horas solidarias trabajadas a través de brigadas de voluntariado* (Replanteo, enero-febrero 2016).

Concluye en entrevista realizada para este trabajo un dirigente sindical de SUNCA:

Hoy en día ya somos como una 'marca registrada', ya vamos a un barrio y ya nos conocen, nos reciben lo más bien, en las obras y en las casas donde vamos a dar una mano...de una forma que te reconforta mucho [...] Las remeras que nos identifican por ejemplo para nuestro gremio el nombre de la Brigada Agustín Pedroza significa la referencia histórica del nombre de nuestro primer presidente del gremio de la construcción ya como SUNCA, pero también en el caso de la última remera vas a ver que dice abajo 'un millón de abrazos', porque en el 2015 llegó un momento que se hizo muy difícil contextualizar y sumar las horas de trabajo voluntario que se estaban haciendo desde las brigadas solidarias porque eran mucha cantidad y en todo el país. Lo que tenemos claro es que si no estuvimos o lo pasamos, estuvimos cerca del 'millón de horas hombre de trabajo', esto es un millón de horas de trabajo voluntario de hombres y mujeres puestas al servicio del laburo de la Brigada en todas las líneas: Plan Juntos, escuelas, liceos, hogares para personas con discapacidad, dar una mano en fenómenos climáticos. Esto es tremendo, por ejemplo las brigadas tuvieron una presencia muy importante en la reconstrucción del pueblo '3 islas' en Cerro Largo que pasó un tornado y la primera semana se llenó de gente y después no quedó ni el loro y ahí fuimos nosotros y quedamos con el ejército que después también se retiró (incluso nos retiró los colchones y las carpas, quedaron los compañeros durmiendo a monte) y sostuvimos el laburo solos y se pudo reconstruir ese

¹⁵⁸ El SUNCA cuenta con un quincenario Replanteo el cual se distribuye en versión papel entre sus afiliados, también utiliza otros medios de comunicación como Facebook.

pueblito. Y es muy notorio lo de Dolores que ahí también hubo una presencia fuerte de la brigada (actor sindical 4, comunicación personal, 2016).

V.6. El Plan Juntos: entre el voluntariado social y el voluntariado de Estado

A partir del año 2005, ha cobrado cierta relevancia en Uruguay el tipo de voluntariado que la literatura en la materia denomina de “Estado”. Como se señaló en el Capítulo III, la irrupción en la agenda pública de la propuesta del PANES y el llamado a la sociedad civil a colaborar activamente desde la figura del trabajo voluntario con esta política de Estado, ha marcado un antes y un después en la materia en nuestro país.

Desde 2005 en Uruguay, existió un Programa Nacional de Voluntariado inserto en el MIDES y que sufrió algunas variaciones significativas en el tiempo. En entrevista realizada a actores de la institucionalidad pública, vinculados a esta política de Estado en 2017, señalaron que este programa se encontraba ubicado institucionalmente en la Dirección Nacional de Políticas Sociales (DNPS) de MIDES en la División Relacionamiento con Sociedad Civil y Participación Ciudadana.

Ahora bien, el voluntariado estatal también encierra otras lógicas diferenciales que el empresarial o el juvenil. En entrevista a uno de los actores académicos en el marco de este trabajo señalaba:

...el voluntariado estatal, es un voluntariado que anida en la lógica de una organización pública estatal que además es quien pone las normas, que construye la política pública, que tiene objetivos en torno a esto. En cierta medida hay una contradicción, el tema es ¿cuál es el lugar del voluntariado en la política pública? Porque en definitiva se abre la cancha: ¿dónde quieren voluntarios? y los piden, ¿qué roles necesitan? vení y vas a trabajar acá, es como un lugar muy construido y con muy poco margen real para la participación (actor académico 1, comunicación personal, 2017).

Mediante este formato de voluntariado el Plan Juntos recibió la llegada de personas que de manera individual planteaban colaborar y por ello la mención. Pero también es necesario analizar este formato de voluntariado, vinculado al Plan Juntos como una política proveniente de la órbita gubernamental. Esto ha generado algunas zonas borrosas de articulación interinstitucional público-privada y de concepciones de participación social -por señalar las que considero cruciales-.

Por otra parte, el Plan Juntos realiza una focalización y dirige su accionar en un grupo poblacional con determinados criterios ¹⁵⁹, lo cual puede traer aparejado otras consecuencias tales como abordar solo la gestión de los problemas y no sus causas. Esto también tiene estrecha relación con el tipo de voluntariado que es posible desarrollar en su interior.

En un documento (2013) que fue mencionado por algunos de los actores integrantes de Brigadas entrevistados para este trabajo y que con posterioridad me fuera facilitado ¹⁶⁰ - dado que no está publicado-, se realiza un análisis profundo y con propuestas respecto a la situación del voluntariado en el Plan Juntos. Según pude recoger en algunas de las entrevistas realizadas tanto a actores técnicos y políticos del Plan, así como a voluntarios, la mayoría de estos aportes vertidos como propuestas en este documento, no fueron posibles de ser asimilados e incorporados por la endeble institucionalidad del Plan Juntos. El documento plantea con claridad el objetivo es reposicionar el trabajo voluntario a la interna del Plan Juntos.

Se espera que, en las intervenciones que el Juntos estime conveniente, participen trabajadores voluntarios de forma activa y permanente en el tiempo, apoyando a los vecinos participantes del Juntos. Se espera que el voluntariado desarrolle acciones, vínculos y apoyos fundamentales en la superación de la situación de pobreza, complementando la actuación del Estado. (Brigadas Plan Juntos, 2013, p.8)

El plan de trabajo presentado en este documento de aportes de las brigadas hacia la dirección del Plan Juntos, comprende el periodo 2013-2014 y plantea los siguientes objetivos estratégicos:

¹⁵⁹ Álvarez Leguizamón (2011 y 2013), a quien ya he hecho referencia en el Capítulo III a raíz de un término acuñado y desarrollado por ella para hacer mención a una “nueva forma de economía política de la pobreza” como ella describe a la focopolítica, plantea que esta nueva forma de intervención pone “foco” en algunos atributos de vulnerabilidad entre ellos las condiciones habitacionales y advierte preocupación – que comparto plenamente- al respecto:

“Otra tecnología de intervención sobre los ya identificados como ‘pobres’ focaliza en las personas y/o familias a partir de diversos criterios de elegibilidad que ponen el foco en una gama muy variada de ‘carencias’ que el discurso denomina atributos de vulnerabilidad (ej.: jefes de hogar desocupados, estar en edad activa y no conseguir trabajo, vivir en una vivienda considerada precaria, familias con algún niño desnutrido, madres embarazadas, etc.). Se produce así un saber basado en la diferenciación pormenorizada y disciplinaria del territorio y de las personas, según diversos criterios que expresan gamas de necesidades, carencias o ‘estados de vulnerabilidad considerados siempre transitorios’, que los hace ser objeto/sujeto de gobierno a través de programas que requieren de los beneficiarios mostrar o probar dichos atributos”. (Álvarez Leguizamón en Revista Voces en el Plan Fénix N° 22, 2013, p.31)

¹⁶⁰ Documento titulado Aportes para la Elaboración de un Plan de Trabajo para el Área de Voluntariado del Plan de Integración Socio-Habitacional JUNTOS de fecha junio 2013.

1. Conocer en todo momento las necesidades de voluntarios del Plan Juntos.
2. Preparar al Juntos (principalmente a los Equipos Técnicos) para el trabajo con voluntarios.
3. Convocar a los voluntarios a trabajar con el Juntos.
4. Brindar la formación, información y materiales necesarios a los voluntarios para el desarrollo de su tarea.
5. Crear un clima de motivación y estímulo que haga posible la participación estable en el tiempo.
6. Difundir la actividad voluntaria en el resto de la sociedad. (Brigadas Plan Juntos, 2013, p.8)

En cuanto al diagnóstico (realizado en el tercer año de la puesta en funcionamiento del Plan, es decir durante 2013), plantean que la coordinación del trabajo en territorio del voluntariado es uno de los principales antecedentes a señalar.

El llamado a la sociedad a comprometerse con la causa del Juntos es anterior a la creación del Plan, realizado por José Mujica, incluso antes de ser presidente [...] Una vez instalado el Plan, se designa un responsable de Voluntariado y desde ahí se empieza a coordinar con los grupos que responden al llamado del Presidente. Se forman las primeras brigadas. En este momento la mayoría de los colectivos estaban alentados por organizaciones políticas que están comprometidas con los objetivos del Plan. El llamado y la convocatoria desde el comienzo se definieron como de baja intensidad, para no convocar voluntarios que el Plan no pudiera recibir. Esa estrategia fue acertada en el comienzo, mientras el Juntos se fortalecía organizativamente. Hoy el Plan está consolidado, debería poder hacerse la pregunta: ¿Necesitamos voluntarios? ¿Dónde los necesitamos? ¿Para qué los necesitamos? Para poder, a partir de ahí, definir una estrategia para la convocatoria y prepararse para recibirlos y permitir su participación activa en el tiempo. (Brigadas Plan Juntos, 2013, p.1)

En este mismo documento se señala la importancia de la incorporación al trabajo voluntario de las Brigadas solidarias del SUNCA en el año 2012. También, el documento da cuenta de la creación de nuevas Brigadas provenientes de centros estudiantiles (la Estudiantil 1958 y la Jóvenes en Peligro), así como otras agrupaciones de extracción territorial (la G trabajando en Verdisol y la José Artigas muy vinculada a Cabañitas aunque tuvo intervención en muchos otros lugares donde actuó el Plan como pudimos corroborar en el proceso de entrevistas realizadas para este trabajo). Pero señala el documento, que tampoco quedó exento de este fenómeno de “contagio” del voluntariado

el interior del país. Si bien las brigadas metropolitanas apoyaban en otros departamentos del interior donde el Plan desarrolló intervenciones en ese período, se lograron constituir agrupaciones locales en Paysandú y Salto. Sin embargo también en halo de mutismo a la interna de quienes estaban trabajando en/con el Plan se hizo sentir:

No conocemos el número de voluntarios que participa activamente, fin de semana a fin de semana. Sin embargo podemos constatar que se han disuelto o reducido su actividad, grupos de trabajo voluntario que se habían creado para coordinar con el Juntos, como la Brigada Sur o el Hormiguero respectivamente. ¿Cuál es la evolución de otros grupos como la Brigada D (Primero de Mayo), el grupo de la Ciudad de la Costa, la Brigada de Las Piedras, los otros grupos en el Interior? ¿Cuál es su desarrollo, y sus perspectivas? (Brigadas Plan Juntos, 2013, p.1)

En este análisis realizado por integrantes de las brigadas en el documento al cual estoy haciendo referencia, plantea que muchos de los grupos de brigadistas han logrado consolidarse y mantenerse “activos” dado que poseen “*un alto componente militante, alentado por organizaciones políticas*” (Brigadas Plan Juntos, 2013, p.1). No obstante, esto es visto como una preocupación por el grupo de brigadistas:

Esto (el componente militante-político) se debe a los canales de difusión de los espacios de voluntariado que ha utilizado el Plan, así como también a la capacidad organizativa que tienen grupos que ya están formados y consolidados. Los espacios de participación que ofrece el Plan no alientan la participación de gente de a pie, si favorece la participación de colectivos que ya están organizados, y con un núcleo militante que desarrolla las tareas de organizar la participación. (Brigadas Plan Juntos, 2013, p.1)

También problematizan acerca de la concepción de autonomía que el Plan propone respecto a las brigadas. Sostienen que esto provoca que el Plan preste poca atención (y su correlativo tiempo de dedicación) al trabajar con los grupos de personas voluntarias y que esto es necesario revisarlo.

La experiencia demostró que para mantener los grupos de voluntarios funcionando es necesario que exista un núcleo de voluntarios más comprometidos que resuelvan la planificación, formación, búsqueda de recursos y estímulos que requieren la participación y la acción colectiva de la brigada. Algunos voluntarios asumen esas tareas al interior de los grupos, con el tiempo se desgastan (o no cuentan con el tiempo suficiente), reducen su participación y los grupos quedan sin capacidad operativa. En esta nueva etapa el

Juntos debería asumir mejor los ‘costos’ de la acción colectiva. (Brigadas Plan Juntos, 2013, p.2)

Y señalan en forma más crítica aún:

El hecho de que las brigadas son autónomas no debería tomarse desde el Juntos como una excusa para no dedicar esfuerzos a la organización del voluntariado. A su vez, esta concepción ‘abandónica’, de las brigadas autónomas ha traído problemas en la relación del Juntos y las Brigadas, sobre todo cuando no se concuerda en los pasos a seguir en el territorio. El Juntos debería ser más responsable de los voluntarios que convoca. (Brigadas Plan Juntos, 2013, p.2)

Realizan planteos respecto al interés de poder conocer e intercambiar con otras experiencias que identifican como voluntariado de Estado¹⁶¹, así como poder analizar y evaluar cómo han sido las actividades de convocatoria y difusión del voluntariado del Juntos. También plantean revisar el tipo de respuesta que se pudo dar a quienes se acercaron, la cual según concluyen tuvo aspectos tanto favorables como negativos.

Si bien fue exitoso el proceso de convocatoria, los voluntarios nuevos no lograron incorporarse al trabajo activamente en las intervenciones. (Brigadas Plan Juntos, 2013, p.2)

Otro tema sustantivo de este documento lo constituyen los espacios de participación que el Plan brinda a los voluntarios los cuales se concentran en el apoyo a la construcción de viviendas¹⁶².

¹⁶¹ Compromiso Educativo, donde el estado asume la convocatoria, la formación, la contención y el apoyo de los voluntarios en todo el ciclo de participación. (Brigadas Plan Juntos, 2013, p.2)

¹⁶² “Según el relato de los voluntarios, el modelo de intervención es muy similar en todos los casos. Ellos se ocupan de producir los materiales, en especial los bloques, antes de constituirse las asambleas de vecinos que participan del Plan Juntos. Esas asambleas son el espacio neurálgico donde se toman las decisiones. Una vez establecida la asamblea, los ‘participantes’ (denominación de los vecinos que el Plan atiende) deciden las prioridades constructivas y el cronograma de las obras. Los técnicos y voluntarios apoyan el proceso con capacitación y actividades sociales. Definido el cronograma, los voluntarios se presentan ante el referente de la zona, que usualmente es un capataz de obra o un coordinador, y comienzan a trabajar. Los voluntarios conocen las obras desde el principio, cuando hicieron los bloques con los que se levantarán las paredes del futuro barrio. Trabajan los fines de semana, desde muy temprano hasta la caída de la tarde. Una recorrida rápida por las páginas de la red social Facebook revela las actividades y una de las formas de organizarse y convocarse que tienen estos jóvenes, sean de la brigada José Artigas, que trabaja en Las Cabañitas, de la brigada El Hormiguero, que el 3 de diciembre festejara el fin de obra en el asentamiento Primero de Mayo, o la Sur, que opera en Nuevo París”. (Presidencia de la Republica, 2011, p.9)

En algunos casos estas actividades no se encuentran planificadas lo suficiente, se ha repetido la situación en donde los voluntarios van al barrio a construir cuando no hay obra ese día. La comunicación entre el Juntos y los voluntarios en el territorio es deficiente, lo cual genera desánimo y desmotivación. Aun así, se han dado avances importantes en esta área, sobre todo con la incorporación de la Brigada Agustín Pedroza del SUNCA. (Brigadas Plan Juntos, 2013, p.2)

Retoma el documento de análisis y propuestas elaborado por las Brigadas del Plan Juntos, otras experiencias donde el voluntariado colectivo, ha desarrollado junto con los equipos técnicos y participantes del Plan, el trabajo en otras áreas que exceden la construcción. Mencionan por ejemplo las tareas de apoyo escolar, recreación y las salidas culturales. Respecto a esto plantean: “el Juntos debería promover y contribuir a planificar estas iniciativas, no solo limitarse a esperar que surjan, debería poder analizar las necesidades de cada intervención y convocar a voluntarios para esas tareas”. (Brigadas Plan Juntos, 2013, p.2)

En este documento, problematizan también el tema de la formación del voluntariado. Plantean que se ha ido dando en forma discontinuada y aislada, poco planificada. Este señalamiento unido a la “sensación” de falta de atención constituye una clara alerta. La formación cuando se dio ocupó algunas temáticas concretas: talleres de obra segura, aproximación al trabajo en la comunidad, primeros auxilios por ejemplo. Estas brigadas plantean como propuesta:

Es necesario sistematizar estas instancias de formación y redimensionarlas. Este debería ser un punto importante ya que es a través de estas instancias donde se brindan las herramientas para trabajar e intervenir en el territorio. También se transmiten los valores y la forma de trabajo del Plan, y su concepción del voluntariado [...] La participación voluntaria constante en el tiempo requiere de elementos que hay que atender, uno de ellos es la motivación, el estímulo y el reconocimiento a los voluntarios que brindan su aporte. Existe un déficit en el Plan en este sentido, deberíamos hacer sentir a cada voluntario que su aporte es importante, que no da lo mismo si viene o no viene, si madruga un domingo o se queda en su casa. Es necesario planificar un sistema de estímulos, que podríamos llamar “morales”. Es necesario desarrollar actividades motivadoras, bien planificadas, que transmitan que el Juntos valora el esfuerzo de la gente que se compromete a dar una mano. (Brigadas Plan Juntos, 2013, p.3)

El documento plantea como principal problema identificado el siguiente: “La participación de voluntarios en el Juntos es de baja calidad” (Brigadas Plan Juntos, 2013, p.3). Esto, queda unido a las responsabilidades institucionales del Plan Juntos en torno la falta de propuesta y dedicación para trabajar con el voluntariado. Incluye y en eso el documento es claro, que la base de la problemática planteada está directamente asociada a la falta de recursos humanos con dedicación asignada por parte del Plan para esta tarea y la articulación con los equipos técnicos de territorio como necesidad imperiosa.

Para poder abordar la problemática señalada en cuanto a potenciar la calidad de la participación de voluntariado y relacionado con las causas detectadas, el documento propone un Plan de Trabajo que se centra en las siguientes acciones: identificar las necesidades del voluntariado (elaborando perfiles acordes a ello) y preparar al Plan para su recepción generando nuevos espacios de participación; realizar convocatorias, procesos de selección y capacitación para incorporar más voluntariado; crear un “sistema de motivación y estímulos que valore y reconozca el aporte solidario”. (Brigadas Plan Juntos, 2013, p.4)

En el documento se analizan cada uno de estos puntos y se esbozan propuestas de cómo abordarlos en forma concreta. La necesidad de articulación a la interna del Plan, el articular con los equipos técnicos de territorio y la atención que debe ser dispensada al voluntariado no escapan a ninguno de los puntos propuestos. El formato de exposición con interrogantes abiertas y propuestas apenas delineadas no transmite esquemas cerrados sino que a la luz de su lectura parecería ser más una invitación a pensar institucionalmente el tema, la problemática y las alternativas de solución.

Los aspectos antes señalados referían básicamente al voluntariado que pueda ser convocado, pero el documento también aborda propuestas de cómo entiende debería ser el trabajo con las Brigadas ya conformadas y que se encontraban trabajando con el Plan:

Con las brigadas que ya están formadas y tienen un territorio asignado creemos que hay que revitalizar el trabajo y darles señales de una forma de trabajo diferente. Lo primero debería ser, trabajar con los equipos técnicos para ver de qué forma se incorporan organizadamente al plan de trabajo definido en la intervención. Hay que hacerles una propuesta de trabajo concreta, en la intervención a cada brigada, elaborar con estos colectivos un plan de trabajo (objetivos claros, espacios de participación, mecanismos de coordinación, metas a fin de año, etc.) específico para cada intervención. Necesitamos definir una alianza con cada una de las brigadas en el territorio, donde se establezcan

compromisos de parte del Juntos y de las brigadas. Debería hacerse en el mes de julio, y va a ser el resultado de un trabajo conjunto entre el equipo técnico de la intervención, la brigada y el equipo de voluntariado. En el caso de la Brigada Agustín Pedroza (es una brigada que rota por los barrios, no tiene territorio asignado) el trabajo del equipo de voluntariado es el de planificar cada una de las jornadas de trabajo para asegurar una buena participación, y que no se den desajustes organizativos. (Brigadas Plan Juntos, 2013, p.7)

Si bien el Plan Juntos tenía personas asignadas para trabajar el tema del voluntariado, desde las Brigadas esto no es percibido como un área de trabajo. Se considera que es necesario generarla, dotarla de recursos humanos y de propuestas con el objetivo de:

....promover, organizar y apoyar la participación de trabajadores voluntarios en las intervenciones de integración socio-habitacional llevadas adelante por el Plan Juntos, involucrando de esta forma actores de la sociedad civil en la lucha contra la pobreza que lleva adelante el Estado. Pretendemos que el A.V. (Área de Voluntariado) desarrolle una nueva forma de participación que permita que la sociedad civil trabaje comprometidamente en coordinación con el Estado. Queremos ofrecer espacios de participación de calidad, donde se valore el compromiso de los trabajadores voluntarios con los objetivos planteados. Buscamos una Participación amplia, plural, y transparente y en sus más diversas modalidades de todos los uruguayos que estén interesados en hacer su aporte solidario. (Brigadas Plan Juntos, 2013, p.7)

Proponen crear diversos espacios de participación de voluntariado: en educación, en deporte y en construcción.

También plantean un presupuesto necesario para poder llevar adelante estas actividades y proponen que puedan realizarse algunas tareas para poder obtener fondos:

...podemos pensar en incorporar voluntarios a la búsqueda de fondos como un área más de participación (ver colecta anual de UTPMP) [...] Utilizar la mística del compromiso voluntario puede favorecer la recaudación de fondos. Podemos pensar en conseguir artistas que realicen eventos a benéfico del Juntos. Para este objetivo la figura de Mujica es central, sobre todo teniendo en cuenta la relevancia y el respeto internacional que cosecha. (Brigadas Plan Juntos, 2013, p.13)

Por último, son muy críticos respecto a que el Plan no puede plantearle a las brigadas: "No podemos incorporar voluntarios, porque los equipos técnicos se resisten o no promueven el trabajo de voluntarios" (Brigadas Plan Juntos, 2013, p. 3). Si este es el

planteo que tiene el Plan Juntos como explicación, los brigadistas que elaboraron el documento estiman que no es que fallen los equipos técnicos, sino el área de voluntariado del Plan que no ha preparado y trabajado el tema suficientemente.

El documento deja también algunas propuestas para seguir debatiendo a futuro como preocupaciones de las brigadas como son: el voluntariado en las intervenciones del interior del país y las herramientas de evaluación necesarias como indicadores para medir el trabajo voluntario.

La mirada sobre si el voluntariado como tal, pudo ser conceptualizado en forma homogénea a la interna del Plan Juntos o si por el contrario fue un punto controversial, tiene también correlato en algunos de los testimonios que pude recoger desde brigadistas.

También desde el Plan no estaban convencidos todos, porque algunos pensaban que hacer trabajo voluntario iba a hacer que la gente del barrio no trabajara (Actor voluntario Brigadas 2 –entrevista colectiva-, 2017).

Sin embargo también encontré respecto al voluntariado del Plan Juntos algunas otras opiniones, que permiten visualizar que la forma de incorporación así como su capacitación y acompañamiento, estaban presentes en el período de análisis considerado:

Te caía individualmente gente, vos lo proyectabas en el territorio donde iba a desarrollar el voluntariado en relación con la motivación que tenía ese voluntario, muchas veces iba por algo concreto y se terminaba enroscando en algo mayor. Era como un embudo, entraba mucha gente y algunos terminaban participando de otras cosas de resolución de necesidades concretas que tenía la comunidad. Ahí el área de voluntariado era responsable de acompañar, capacitar, toda la parte conceptual [...] Entonces la metodología de trabajo consistía en que aquellas personas que ingresaban en forma individual entendieran rápidamente la necesidad de actuar colectivamente y no porque se integraran a una brigada sino porque se integraran a una comunidad (actor institucional Plan Juntos, comunicación personal, 2016).

V.7. El aporte del voluntariado en el Plan Juntos más allá de la mejora del hábitat y del reconocimiento

En el proceso de elaboración de este trabajo intenté mediante variados medios poder obtener información cuantitativa respecto al aporte del trabajo voluntario en el Plan Juntos en el periodo de estudio propuesto. Sin embargo, ello no fue posible.

Si bien, más allá de los señalamientos respecto a algunas dificultades existentes en el formato de intervención del propio Plan para poder incorporar y sostener un voluntariado permanente y con las características que presenta el voluntariado social colectivo de las brigadas, desde lo discursivo se señala el gran aporte que este trabajo representó.

No obstante, al momento de cuantificar este aporte, nos encontramos nuevamente con una zona difusa.

De la parte del voluntariado de horas medidas en hora quedaba registro, en cuanto al voluntariado social no se registraban horas sino actividades desarrolladas por las brigadas por ejemplo, cuantitativo no. Con los vecinos se evaluaban las jornadas cuando iban grupos de voluntarios y ahí se trataba que hubiera también voluntariado en obra y también social con actividades (actor institucional Plan Juntos 2 –entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

Sólo el SUNCA a través del aporte de las brigadas Agustín Pedroza parece contar con una cuantificación del trabajo voluntario, aunque tampoco se tiene en este caso una clarificación respecto a en qué lugares fueron realizadas esas horas. A fines de 2015 esta organización sindical anunciaba haber llegado al millón de horas solidarias trabajadas a través de las brigadas voluntarias (Replanteo, enero-febrero 2016).

En tanto, el Plan llevó un registro de personas voluntarias que estaban aportando trabajo, pero no de cuantas horas se realizaron ni a qué tipo de tareas fueron dedicadas. Se supone que existe también una subdeclaración al respecto en los datos registrados, dado que solo se tiene referencias más concretas a los trabajos vinculados a obra y no a otros relacionados a actividades sociales promovidas y desarrolladas en los barrios por trabajo voluntario.

Se cuenta con el volumen de voluntarios si porque está el registro que se mandaba al BSE del Contrato que se intentaba que todos lo firmaran y supongo que la gran mayoría de los más estables lo tenían. Y después Evaluación y monitoreo del Plan, hizo algunos ensayos de cuantificación pero lo que se cuantificaban horas obra, no se cuantificaban otros espacios de políticas sociales es decir de otro tipo de acciones que no eran obra, o participación en Asambleas barriales, en reuniones de interbrigadas y en otros espacios de formación eso no está cuantificado...es muy difícil de cuantificar. Ahí ¿hasta dónde va el Estado y donde termina la acción del Estado? Yo no le puedo preguntar al SUNCA cuanto dedica para la organización de una jornada, puedo si saber cuántas horas el SUNCA pone para el Plan Juntos pero su organización interna no corresponde que el Plan venga y pregunte ¿cuántas horas vos

pones para esto? Ahí como siempre el límite es bastante complejo (actor institucional Plan Juntos 7, comunicación personal, 2017).

Si bien no existe cuantificación de cuál fue el aporte del trabajo voluntario al Plan en el período de estudio, conceptualmente se valora este tipo de aporte más allá del lugar de donde provengan y lo que logren materializar. Sobre todo en lo que refiere a la construcción de otras formas de vinculación y relacionado a la ciudadanía.

La mayor cantidad de trabajo voluntario provino de organizaciones sociales. Los colegios venían más en la lógica de jornadas de trabajo voluntario como hacían con MEVIR, mismo alguna organización internacional que vino fue en esa lógica también. Hay una cuestión que se dispara a partir de la Revolución francesa que tiene que ver con que hay una visión del mundo de carácter liberal y una visión del mundo más como espacio de tensión. Uruguay es un país laico, reconoce la diversidad de espacios que hay ya se llame trabajo solidario o voluntario, pero en materia de acciones se entendía que tenía que servir esto para construir cierta capacidad de demanda colectiva porque una de las debilidades de estos barrios es que a veces los vecinos ni se conocían como si vivieran en... Carrasco Sur. Y la capacidad de demanda y de organización para lograr determinadas cuestiones están asociadas a que exista un sujeto colectivo que empiece a plantear la problemática del territorio y ahí el voluntariado incorporó masa crítica a esto. De hecho si vos ves los derroteros de cada uno de los barrios, más allá de los líos que siguen teniendo como todo barrio, en general se preservan algunos espacios y algunos momentos donde se formó hasta alguna propuesta para el presupuesto participativo, cosa que hace unos años... iba a depender mucho de algún líder local pero no de que el barrio se considerara como tal, es el eterno problema de la ciudad nueva (Actor institucional Plan Juntos 4, comunicación personal, 2016).

Por otra parte, las valoraciones señaladas, parecen entrañar algunas externalidades positivas que refieren no solo al aporte directo del trabajo voluntario, sino al impacto de este tipo de trabajo en la construcción de la subjetividad de quien lo realiza:

Ves a los gurises hacer cosas que no los crees posible, este tipo de situaciones que son tan movilizadoras las generaba el voluntariado y es la única forma de hacer que los barrios no sean guetos (Actor institucional Plan Juntos 7, comunicación personal, 2017).

Cuando se conversó con algunos actores que estuvieron vinculados al Plan Juntos en el período de estudio en forma institucional respecto a la valoración que desde la dirección del Plan existió sobre el voluntariado se plantea:

Institucionalmente se lo criticó mucho al voluntariado y desde los técnicos había algunas resistencias, desde los equipos técnicos de territorio que capaz que no eran tan conscientes pero que nosotros que estábamos en la coordinación nos dábamos cuenta. Vos proponías a los equipos por ejemplo quienes precisan voluntarios para este fin de semana y no recibías ni una respuesta y te decían lo que pasa es que con toda la vorágine de la tarea. Eso ahora hoy (2016), con el diario del lunes lo puedes leer como una resistencia. Y lo que pasa es que si lo mirás como si a tu tarea organizada que tenés que tener para todos los días el fin de semana te va a caer una banda de gente a dar una mano y si bien está bueno te trastoca mucho, te exige planificación, otro ritmo, coordinaciones, etc. Creo que los mejor pudieron valorarlo fueron los vecinos. Además cuando estaba organizado previamente se notaba el aporte y el avance. Para los equipos implicaba también tener que ir a trabajar un sábado día que normalmente no se trabajaba y no es menor. Al principio era parte de lo que había que hacer, en el medio hubo mucha resistencia y al final tratamos de darle un giro que fuera más organizado pero no fue en muchos lugares [...] No podemos olvidar que además hasta los sectores políticos afines al FA, los medios de prensa, etc. siempre plantearon que no se podía desarrollar un plan con las aspiraciones del Plan Juntos basándose como se estaba haciendo en el trabajo voluntario. Esa era la mirada desde afuera pero también desde la propia izquierda. Y eso también a la interna del Plan se sentía. Yo leía Brecha, hablaba con mis compañeros de la Universidad, con gente que trabajaba en cargos de confianza en MVOTMA y era como decirte el buque insignia del Pepe no puede basarse en trabajo voluntario te decían. Y eso sin tener idea como se estaba trabajando y no les interesaba saberlo tampoco (actor institucional Plan Juntos 2 –entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

Desde los actores voluntarios vinculados a brigadas socio-territoriales señalan el reconocimiento público como parte de la fortaleza en ese período, sin bien este acumulado no se pudo sostener.

Crecimos por ejemplo con algunas actividades de mostrarnos más, en el Velódromo entregamos folletos armamos una movida buscando sumar voluntarios donde contactamos como a 200 personas, pero nos falló la organización. Teníamos una asamblea semanal donde se marcaban las actividades para el fin de semana, también a veces nos reuníamos con el equipo técnico y participábamos en las asambleas con el barrio. Nos reuníamos con los vecinos para ver las actividades más sociales. Del Plan se comunicaban y nos decían cuanta gente se necesitaba para la jornada (actor voluntario Brigada 1 - entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

Con motivo de una entrevista grupal realizada para este trabajo a integrantes de la Fundación Juntos.uy, cuando se preguntó sobre cuál fue la colaboración del voluntariado empresarial en el Plan, plantean:

Mientras estuvo en Presidencia había más colaboración y no porque estos actores empresariales se sintieran identificados con la causa, en eso no somos ilusos, y la colaboración cuando estaba en Presidencia (en una oficina pegada a la del Pepe) es una cosa y cuando no estuvo allí es otra. Y esto hay que decirlo claramente. Y que cuando el Pepe era el presidente quedaba bien también colaborar y ahora que no es presidente no [...] Así como Techo está estigmatizado por ser una 'cosa de derecha', Juntos está estigmatizado por ser una 'cosa de izquierda' y no es cosa de derecha ni de izquierda sino de encontrar soluciones a los problemas. Y para esto no tiene sentido salir a la palestra porque son más palos al final. Es preferible trabajar a veces en más en silencio porque al final la gente se aparta sino¹⁶³ (actor voluntario 1 –entrevista colectiva-, comunicación personal, 2017).

Hay colaboraciones que antes estaban y hoy no están. Muchas eran porque en ese momento Juntos era 'del Pepe' y ahora ya no está perdió ese interés [...] Pero esto para que crezca tiene que tener fondos también y no hay con que responder [...] tenemos que buscar también alternativas porque hay estudios que indican que casi el 50 % de la población está en contra de colaborar 'con esos chumingas que después te roban', real o no hay que también combatir esto porque el voluntariado también tiene que ver con esto (actor voluntario 1 –entrevista colectiva-, comunicación personal, 2017).

V.7.1. Semillas que germinan: la brigada El tenderete

“El Tenderete fue la idea de ahí del fondo (señala el salón comunal), y ahí fue donde empezamos a organizarnos todos. A ese lugar de nosotros le decíamos así”, cuenta una vecina de Cachimba del Piojo (actor vecinal de Cachimba del Piojo, comunicación personal, 2017).

El técnico social que estuvo vinculado a este territorio desde los inicios de las intervenciones del Plan en la zona, señalaba que en la modalidad con la que se actuaba en el periodo de estudio propuesto tenía 3 ejes de trabajo: “una concepción de trabajo en sí

¹⁶³ No solo a nivel de la gente que no está involucrada al Plan, también dentro de este. Mencionan el ejemplo de “Tierrita” en 1° de mayo, un vecino que cuando llegó el Plan ocupó un predio, lo loteó y lo comercializó en forma ilegal como una “oportunidad” de negocio inmobiliario.

de construcción, una de organización popular y otra de reportase a las organizaciones de la vuelta” (actor institucional Plan Juntos 8, comunicación personal, 2017).

Una de las primeras cosas que hicimos en la Cachimba fue una convocatoria a todos los actores sociales y en esa misma dinámica se mantiene. El tema es que la Cachimba ahora es muy distinto a lo de Barrio Unido, porque si bien tuvimos abiertas todas las propuestas de voluntariado es distinto. Los vecinos en Cachimba tienen sus brigadas propias en la comunidad que se llama Brigada ‘El tenderete’. Esa es una cabeza, una visión de cómo construir barrio, como organizar a la gente y que herramientas vas teniendo y transfiriendo. El tenderete hizo sus primeras prácticas de trabajo en desarmar los ranchos para construir en el marco del Plan y empezó a dar manos a la gente que no se sumaba al Plan. Porque no todo el mundo cuando te forman un grupo tiene un proceso interno que le permite sumarse a esa propuesta [...] Con esa cabeza vos trabajas el eje gestión, el eje familias, co-gestión, nosotros nos insertábamos ahí a construir los grupos con los vecinos, a construir un barrio organizado a partir de los vecinos y aquel que no se sumaba tenía que hacer un proceso interno con el grupo para que después lo fueran sumando a la tarea (actor institucional Plan Juntos 8, comunicación personal, 2017).

El Tenderete según pude saber por boca de vecinas y vecinos de Cachimba, surgió en 2012 y estuvo activa durante todo el período analizado. Según relatan, han colaborado fundamentalmente en otros territorios donde se estableció el Plan vinculados a obras de construcción. Muchas de estas intervenciones se relacionaron con personas o familias que por sus características no pueden realizar estas tareas. Incluso algunas que por este mismo motivo no reunían las condiciones para formar parte del Plan porque no podían participar directamente. En las entrevistas a vecinos, refieren en varias oportunidades a mujeres mayores solas que tienen dificultades motoras, vulnerabilidades provenientes no solo de las condiciones materiales de vida sino también asociadas a salud mental y en estos casos la solidaridad organizada de los vecinos logró tender puentes con estas situaciones.

El Tenderete surge cuando empezó el Plan, ahí mismo decidimos que vamos nosotros también que íbamos a hacer trabajo solidario así como venían de otros barrios acá. Nosotros nos comunicábamos con otros barrios, a través de los asistentes sociales sabíamos unos de otros. Nosotros fuimos por ejemplo a Cabañitas íbamos a actividades puntuales, por ejemplo a otro barrio fuimos porque por un temporal inundó todo y la gente quedó en el medio del barro y fuimos a dar una mano. Seremos unos 20 vinculados al Tenderete (actor vecinal Cachimba del Piojo, comunicación personal, 2017).

La práctica del voluntariado en el Plan Juntos –al igual que en Techo-, parece haber dejado algunos aprendizajes (ya no solo en clave de externalidades positivas sino intencionalmente buscados) en torno al valor de este tipo de trabajo.

Antes capaz yo no creía que existía el voluntariado y que había gente que quisiera trabajar gratis por ayudar a otros, hasta que me tocó. En todos lados hay acá en Montevideo ahora veo, nosotros no sabíamos porque acá nunca había pasado, porque no nos organizábamos y era otra vida acá. Pero después que vinieron y ayudaron acá y conocí el voluntariado estoy convencida que hay miles de gente que están dispuestas a ayudar gratuitamente a otros, por voluntad (actor vecinal Cachimba del Piojo, comunicación personal, 2017).

Ante la pregunta realizada a una integrante del Tenderete respecto a si sentía que es algo normal que haya gente que esté dispuesta a brindar su trabajo voluntariamente por otros o si le parecía raro, contesto: No, raro no. Capaz que antes no lo creía, pero ahora que lo viví sí. Incluso nosotros hemos ido a otros barrios poniéndolo en práctica (diálogo con vecina de Cachimba del Piojo, integrante de Brigada El Tenderete, comunicación personal, 2017).

V.7.2. El Plan de Salud Bucal Plan Juntos

También desde la Fundación Juntos.uy, se intentaron algunas otras formas de colaboración con el Plan. Se recurrió entonces a la solidaridad de compatriotas que no se encuentran residiendo en el país y a la Responsabilidad Social Empresarial:

Se canalizó apoyo internacional, de uruguayos residentes en el exterior que han colaborado y que posibilitó apoyo para construir algunas viviendas, por ejemplo de uruguayos en México [...] Hubo aportes por ejemplo que hicieron desde la gente de las papeleras Montes del Plata que donaron los contenedores que luego en el Plan se usaron como obradores o también como ampliación de viviendas o para usarlo como partes de viviendas (actor voluntario 4, comunicación personal –entrevista colectiva-, 2017).

Una mención aparte y que retoma la idea inicial de vincular al Plan Juntos con la Extensión Universitaria, lo constituye el Plan de Salud Bucal Juntos¹⁶⁴.

¹⁶⁴ A partir del contacto establecido con la Fundación Juntos.uy -donde participa como integrante de la misma el Dr. Pablo Pebé quien además es el Director del Programa de Salud Bucal Juntos-, se manifestó la importancia que para el Plan tiene esta línea de trabajo. Por ello se realizaron contactos para tener acceso a información sobre el mismo de primera mano. A partir de informes facilitados por la Facultad de Odontología se construye este apartado.

En 2011 en un barrio de Canelones -Villa Ilusión-, los trabajadores sociales que actuaban en la zona donde se detectaban los mayores indicadores de vulnerabilidad social y que iban conformando los grupos del Plan Juntos, detectaron una demanda que tenía que ver con la salud bucal. Vecinos de la zona cuando se les indagaba sobre problemas que tenían, necesidades, planteos, además de la vivienda planteaban una necesidad de acceso a salud bucal. Veían como un problema fundamental la pérdida de piezas dentales, las infecciones, el dolor, la pérdida de días de trabajo para quienes trabajaban y la imposibilidad de conseguir trabajo para quienes no lo tenían por el estado de la boca. Y trasladaron ese pedido en forma de carta firmada por los vecinos a las autoridades del Plan. Para las autoridades del Plan fue una carta atípica, y no tenían una forma concreta de responder. Ahí citan a Facultad de Odontología si quería acercarse a trabajar con la Fundación para ver si era posible abordar este problema desde allí. La posibilidad también de ver si era posible coordinar con otros organismos como ASSE, no se tenía una solución, había impedimentos económicos que trascendían a las posibilidades del Plan porque el Plan necesitaba recursos no más problemas. Ahí surgió la posibilidad de en una mirada más amplia, convocar a la universidad (UdelaR). Esto planteado como una iniciativa de los vecinos en una Facultad que tiene mucho de ‘trabajo social’ de toda la vida, caló rápidamente, la Facultad vio con buenos ojos participar de esto y apoyó. Se conformó un equipo dentro de Facultad de Odontología y los recursos que no existían en el Plan la Universidad si podía hacerlo porque estaba dentro de sus competencias. Ahí fuimos a tocar la puerta del MSP y el entonces ministro Venegas acordó y se firmó un acuerdo que permitió financiar actividades del Plan hasta el día de hoy del Programa de Salud Bucal del Plan Juntos (actor voluntario 1, comunicación personal –entrevista colectiva-, 2017).

En marzo de 2011 se firma un Convenio específico de cooperación entre la Presidencia de la República-Plan Juntos y la Universidad de la República-Facultad de Odontología. Por este Convenio la Facultad de Odontología y el Plan Juntos, acuerdan la implementación de un Plan de Salud Bucal, destinado a la población del Plan Juntos que presente necesidades de rehabilitación protésica. Su objetivo general expresa: “Contribuir a la solución de la emergencia socio habitacional desde los respectivos ámbitos de competencia, en particular la atención de la Salud Bucal” ¹⁶⁵ (Convenio Plan Juntos/Presidencia-Facultad de Odontología/UdelaR, 2011).

¹⁶⁵ En tanto los Objetivos específicos son los siguientes: 1) Identificar la población del Plan Juntos con situaciones de edentación total o parcial no resueltas. 2) Brindar asistencia integral a los grupos de

El Convenio celebrado por el plazo de un año y renovable automáticamente por plazos similares continuaba vigente al 2017 cuando entrevisté a la Fundación Juntos.uy. A través del mismo la Facultad de Odontología se compromete a: elaborar un plan de atención de Salud Bucal para los destinatarios de este acuerdo, a disponer de un espacio Clínico Centralizado (en Montevideo), así como de recursos materiales para la asistencia y de los recursos humanos especializados que conduzcan estas acciones. También plantea el compromiso de crear equipos de trabajo para actuar directamente en los territorios de intervención del Plan, en todos los casos que existan las condiciones de trabajo que lo hagan posible se aclara. Por otra parte la Facultad de Odontología anuncia que incluirá actividades de Enseñanza, Investigación y Extensión a efectos de poder dar cumplimiento a los fines específicos del Convenio.

En tanto el Plan Juntos asume el compromiso de colaborar en la identificación de aquellas personas que serán asistidos por el Programa de Salud Bucal, así como a facilitar mecanismos para el traslado a y desde los Centros Asistenciales y a obtener el financiamiento para solventar los gastos de la actividad clínica y los costos de Laboratorio Dental.

El Convenio informa que para el cumplimiento de las actividades asistenciales se realizarán acuerdos puntuales en cooperación con otras instituciones públicas como: MIDES, MSP, ASSE, de forma de sumar capacidades y lograr un mayor impacto en salud (Convenio Plan Juntos/Presidencia-Facultad de Odontología/UdelaR, 2011).

El Plan de Salud Bucal comenzó a ser delineado durante el 2011, en tanto un año más tarde en marzo del 2012 comenzaron las primeras actuaciones en el barrio Villa Ilusión del departamento de Canelones. A partir de allí fue creciendo y fortaleciéndose en los años posteriores. Es así que en la Memoria del año 2014 como cierre de este primer período de trabajo puede leerse:

En cumplimiento con el convenio establecido entre la Facultad de Odontología de la Universidad de la República, la Fundación Juntos.uy, el Plan Juntos y el Ministerio de Salud Pública, la Facultad de Odontología ha brindado asistencia a los vecinos participantes del Programa Socio Habitacional Juntos. Como queda establecido en el mismo, la Facultad ha brindado las instalaciones edilicias con sus clínicas y laboratorios, los recursos humanos que han estado compuestos por su personal docente y no docente,

pobladores que se establezcan como prioritarios, poniendo en práctica los protocolos de asistencia acordadas (Convenio Plan Juntos/Presidencia-Facultad de Odontología/UdelaR, 2011).

estudiantes de las cuatro carreras de grado y de posgrado, como así también odontólogos e higienistas dentales voluntarios desde el inicio del programa en el año 2012 hasta el presente año 2014. (Facultad Odontología-UdelaR, 2014, p.2)

Los sucesivos informes de ejecución del Programa de Salud Bucal Plan Juntos (2015 y 2016), dan cuenta de la organización que fue dándose este servicio universitario para brindar asistencia integral odontológica con carácter multidisciplinario, a pacientes de todas las edades. Plantean estos informes que las actividades desarrolladas han debido desplegarse en frentes: el barrial, el centralizado y a partir de setiembre del 2014 con el recorrido por el interior del país.

En entrevista realizada para este trabajo se destacó el gran compromiso asumido por este servicio universitario tanto en el área de formación de grado y posgrado como de voluntarios profesionales que han hecho aportes dedicando horas de atención a los participantes del Plan Juntos en las instalaciones de la Facultad o en la atención descentralizada. Asimismo, se hizo hincapié en la entrevista con la Fundación Juntos.uy, de la importancia de la salud bucal y su impacto en la subjetividad de las y los participantes.

Se conformó el equipo de Facultad que rápidamente entró a la 'cancha', comenzando a visitar barrios a trabajar en clínica, se generó conocimiento nuevo a partir de esta forma de trabajo 'en sociedad', se llegó a todo el país. Antes se llegaba solo en relevamiento de salud, que está bien aporta información pero no es atención de salud y a partir de esto sí se pudo llegar a la atención de la demanda, se planteó el problema en forma integral por parte de la Facultad. Cuando el equipo estuvo pronto se incorporaron estudiantes en forma voluntaria (Facultad tiene curricularizada la Extensión Universitaria hace muchos años) y fue por eso muy fácil incorporar este modelo de atención con un componente de voluntariado, con docentes de diferentes orígenes que daban su tiempo para esta actividad. Este equipo llegó a tener 50 integrantes, estudiantes de postgrado por ejemplo que también hicieron prácticas (actor voluntario 1—entrevista colectiva-, comunicación personal, 2017).

V.8. El voluntariado y la PSH en el Plan Juntos

En este apartado me centraré en poder analizar y visualizar a través de material recogido en diálogo con distintos actores vinculados al Plan Juntos, algunas de las principales categorías utilizadas y ver cómo estas operan y se conciben en el programa.

El voluntariado es un término muy bastardeado y manoseado pero lo defendimos y lo fuimos redireccionando y readecuando [...] El tema de haberse iniciado el Plan al mismo tiempo que las Brigadas no es fácil, ahora es como que el Plan está un poco más “maduro”, es una institución que tiene mucha gente contratada, en ese momento ni siquiera habían tantos funcionarios, había baches por todos lados, tenían que hacer malabares y fueron constituyendo los equipos técnicos...y al voluntariado siempre, nunca fue una prioridad...[...] muy sui-generis y la participación a pesar de lo que pensaban y siguen pensando lo interesante es que era el Estado organizando como un espacio para que la sociedad civil colaborara en el mismo sentido, si vos lo manejabas bien estaba buenísimo pero a mí me parece que no había como la idea de que a eso era necesario ponerle pienso organizarlo, más bien parece que la idea era invitar y ahí medio sui generis a ver que sale (actor voluntario integrante de brigada social –entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

V.8.1. La concepción de Producción Social del Hábitat en Plan Juntos

En varias de las entrevistas realizadas para este trabajo a actores políticos y técnicos vinculados al Plan Juntos se utilizó el concepto de PSH tanto para formular preguntas como en las respuestas de las personas entrevistadas. Se recogen algunos fragmentos de una de estas entrevistas donde se hace alusión directa a la PSH:

Empezamos tratando de recoger el acumulado que se había hecho desde otras experiencias con producción de vivienda, de hecho MEVIR trabajó mucho con voluntariado, estaba la experiencia de las cooperativas por ayuda mutua de FUCVAM, experiencias de voluntariado ‘propiamente dicho’ de algunos colegios, Castores, algunos vinculados a iglesias...y bueno había un marco legal que era la Ley de Voluntariado que estaba bastante poco claro cómo se aplicaba en general y en particular en temas de producción social del hábitat [...] La definición que se tomó para armar lo que era el trabajo solidario estuvo asociado a una cosa que se venía dando de hecho desde antes que se armaban grupos para ir a trabajar solidariamente a campo. Se reconoce que hay grupos que tienen diferentes orígenes, organizaciones sociales, sindicatos, colegios y que tienen autonomía de lo que es el Plan Juntos y del gobierno. El Plan es un espacio de trabajo que además tiene la característica de que está muy asociado a un territorio que implica coordinar las acciones con los equipos técnicos que había en territorio, cosa que si no hace mucho ruido ,que adquieren la habilidad para trabajar con trabajo solidario en esa modalidad. Que sí pueden recibir a alguien que va un día, pero cuesta mucho incorporar a los actores que tienen que ver con la producción social del hábitat por ejemplo, es decir que tenían los vecinos más los voluntarios en distintos formatos (actor político del Plan Juntos 2, comunicación personal, 2017).

En tanto en artículos de prensa aparecidos con motivo del Encuentro Latinoamericano de Estudiantes de Arquitectura (ELEA, celebrado en Montevideo durante el año 2013), actores académicos, políticos y técnicos vinculados al Plan Juntos presentaron al mismo como una experiencia de PSH.

Autoridades del *Plan Juntos* lanzan taller de acción urbana en XXII Encuentro Latinoamericano de Estudiantes de Arquitectura (ELEA) relacionados con procesos de construcción de barrios desde la perspectiva popular, lo que se denomina habitualmente procesos de producción social del hábitat (www.universidad.edu.uy/prensa/renderItem/itemId/34273).

Sin tanto debate al parecer –tanto a la interna, como públicamente-, el Plan Juntos se aviene a la definición del PSH que se propone desde la HIC al que se hiciera referencia en el capítulo III.

En tanto el concepto PSH no es mencionado en el Plan Quinquenal de Vivienda 2009-2014, aunque si someramente en el posterior Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019. En este último, se utiliza el concepto al referirse a las cooperativas de ayuda mutua, ahorro y préstamo y Fondos Sociales como “formas consolidadas de producción social de la vivienda y hábitat a través de la autogestión de grupos organizados”. (Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019, p. 109)

Otra de las características que vincula fuertemente al Plan Juntos con el concepto de PSH, se da justamente por el objetivo de promover habilidades sociales fuertemente ligadas a la participación como mecanismo de refuerzo de la ciudadanía y el ejercicio de derechos (Magri, 2014). “El Plan Juntos apela a la regeneración de vínculos tradicionales en el medio social, deteriorados por la pobreza y la marginación: ciudadanía, familia y barrio” (Magri, 2004, p. 169).

V.8.2. La mirada de quien recibe el voluntariado del Plan Juntos

La experiencia del Plan fue una experiencia de una escala significativa importantísima donde se pusieron de manifiesto muchas fuerzas que nada tuvo que ver con el asistencialismo, que fue una cooperación genuina de mucha gente de diferentes orígenes abocados a la solución de un problema social. La idea fue buena, la puesta en práctica tuvo altos y bajos. Hay vecinos -muchos por suerte-, que les ha significado un cambio en su vida y que lo valoran mucho y lo defienden y eso es clave. Hasta que la desigualdad no sea una cuestión de Estado y no solo para ganar las elecciones no va a ser posible no

fracasar aún en estrategias muy loables de seguridad del Ministerio del Interior. Es necesario atacar las raíces de la desigualdad y ahí hay que tener armas para pelear, este es un tema grave que tenemos que asumir (actor voluntario 1 –entrevista colectiva-, comunicación personal, 2017).

Al igual que con Techo, en el proceso de elaboración de este trabajo intenté recoger la opinión de vecinas y vecinos de los territorios donde actuó el Plan buscando su opinión respecto al trabajo voluntario.

Cuadro 12- Entrevistas a actores vecinales Plan Juntos

Barrio	Tipo de entrevista	Presencia organizacional	Fecha entrevista
Plan Juntos Batlle Berres	Vecinas (3) y vecinos (2) en forma individual	Plan Juntos	2016
Cooperativas Plan Juntos Batlle Berres (COVIJUNTOS 2011, 19 de Abril y COVISIN)	Cooperativistas en forma individual (3)	Plan Juntos	2016
Casavalle	Vecinas (2) y vecinos (2) en forma individual	Plan Juntos	2017
Casavalle	Asamblea vecinal (8 vecinos/as)	Plan Juntos	2017
Barrio Unido	Grupo de vecinas (5) y vecino (1)	Plan Juntos	2017
Cachimba del Piojo	Vecina individual (1)	Plan Juntos	2017
Cabañitas	Grupo de vecinas (3)	Plan Juntos	2017
Cabañitas	Vecinas (2) y vecino (1)	Plan Juntos	2017
COVISOCIAL	Vecinas (2) y vecino (1) en forma individual	Plan Juntos	2017
1º de Mayo	Vecinas (2) y vecino (1) en forma individual	Plan Juntos y Techo	2017

22 de Mayo	Vecino individual (1)	Plan Juntos y 2017
		Techo
Simón del Pino	Vecinas individuales (2)	Techo 2017

Fuente: elaboración propia

La selección de los territorios, fue como ya se ha explicitado a sugerencia de actores técnicos de ambos programas y las entrevistas fueron realizadas entre 2016 y 2017. Algunas de las opiniones recogidas, no permiten identificar diferencias entre el trabajo de tipo institucional desarrollado por el Plan Juntos y el voluntariado desplegado a través de brigadas o por personas en forma aislada. Sin embargo la valoración parece ser al menos en todos los casos que pude acceder a testimonios de vecinas y vecinos, positiva se trate tanto de Techo como del Plan Juntos.

A mí me gusta mucho el voluntariado, me parece que es una manera de unir a la población pero tendría que haber un poco más de apoyo del Estado, ellos vienen con sus propios recursos y yo siento que están un poco desprotegidos que tendrían que tener otro cuidado (Actor vecinal 1 1° de Mayo, comunicación personal, 2017).

No todos recibían voluntariado solo algunas casas, decidíamos si había gente de la familia para avanzar y también tenían que colaborar. Mi casa fue con voluntariado, para mí fue importante y fue un avance para terminar, se pudo por eso, para mí está buenísimo (actor vecinal 3 1° de Mayo, comunicación personal, 2017).

Acá vinieron del SUNCA pero también de liceos privados que cuando hacíamos actividades para los gurises venían siempre y nos daban una mano. Con el tema de los niños los voluntarios se motivan mucho, actividades de recreación de animación y también de alimento. El sector de los niños eso es lo que se mueve más. Es todo en conjunto que hay que hacerlo y no dejar abajo venir esto (el comunal). Y las mujeres nos juntamos y dijimos 'no podemos dejar así esto'. El voluntariado apoyó y sigue apoyando mucho, y tratamos de mantener el contacto (actor vecinal 1 1° de Mayo, comunicación personal, 2017).

No obstante la visión positiva que existe respecto al voluntariado por parte de la población receptora del mismo en forma genérica, mención destacada es la que se consigna sobre el desempeño de las brigadas Agustín Pedroza:

Tamos muy satisfechos con la mano que dio el SUNCA, hubo un adelanto muy importante cuando vinieron. Éramos 180 familias aproximadamente y nos ayudaron

mucho en las planchas. Nosotros hace un par de años estábamos pisando el barro prácticamente y esto ayudo a muchas familias a lograr mejores condiciones de vivienda y de entorno (actor vecinal 2, 1° de Mayo –entrevista colectiva-, comunicación personal, 2017).

Si mirás para atrás te das cuenta de la importancia del Plan Juntos y del SUNCA y los compañeros que vinieron a hacer trabajo solidario, también del equipo técnico que tuvimos que nos sentimos muy apoyados por ellos. Gracias a los voluntarios y sobre todo a los del SUNCA esto fue saliendo adelante. Fuimos postergados por generaciones y nunca nadie nos dio pelota. Siempre venían políticos pero cuando había elecciones. Acá estamos todos muy agradecidos con el voluntariado que vino, y no es que creamos en los reyes magos, porque pasaron muchos políticos por acá, con todo tipo de promesas y no se cumplieron; cuando llegó el Plan Juntos me dije ‘otro con más promesas’ y yo les dije a ellos ‘hasta que no vea las cosas hechas, no les creo nada’ (actor vecinal Casavalle 2 –entrevista colectiva-, comunicación personal, 2017).

En algunos de los territorios donde actuó el Plan pero que al momento de hacer las entrevistas se había retirado, costó mucho poder mantener una conversación respecto al voluntariado cuando lo intenté para este trabajo. Tuve contacto con varios grupos de vecinos y con familias enteras, dado que muchos de estos lugares manifestaron no contar con organización vecinal que los nucleara en ese momento. En Cabañitas por ejemplo surgieron expresiones de decepción respecto al Plan Juntos: “se borraron”, “nos dejaron acá tirados”. Esto marcó cierta dificultad para comprender la consigna de la pregunta. No obstante, cuando se realizó la misma pregunta con referencia concreta a las brigadas del SUNCA y a la Brigada José Artigas, ello facilitó el diálogo.

Sí, sí vinieron varias veces (refiriéndose a las brigadas Agustín Pedroza), nos ayudaban por ejemplo a hacer las planchadas o cosas así, en mi casa hicieron bolseado y otro montón de cosas también [...] Tenía que haber alguien de la familia cuando venían sino no iban a trabajar ahí, pero eso ya lo sabíamos antes, porque también había que organizar el material y todo eso [...] (La Brigada José Artigas) ellos siguen viniendo a veces, para hacer cosas con los chiquilines, paseos, festejos del día del niño, de reyes, hacían cosas ahí a la vuelta en La Casona, a veces bailes...vienen poco pero no fueron con los del Plan, siguen viniendo [...] ah si, esos también venían...bueno a veces siguen viniendo, hacen cosas por el día del niño, festejos, cosas así viste?... hacen cosas en la calle, llevan a pasear a los chiquilines (actor vecinal Cabañitas 1 –entrevista colectiva-, comunicación personal, 2017).

Acá vinieron el SUNCA, la Brigada José Artigas y venían a veces otros. El Plan Juntos se fue en 2015, pero Brigada José Artigas sigue viniendo (2017), a veces vienen para buscar a los niños para jugar y eso (actor vecinal Cabañitas 1 –entrevista colectiva-, comunicación personal, 2017).

También utilicé estas visitas y el diálogo con vecinas y vecinos para conocer que implicó para ellos la llegada de personas que voluntariamente estaban dispuestas a brindar su tiempo apoyándolos.

Hacíamos la comida por ejemplo, nos organizábamos y ese día ya sabíamos quien le tocaba en cada equipo y que teníamos que hacer, que torta fritas para recibirlos, agua durante la jornada, un guiso...en fin lo que hubiera que hacer nos organizábamos para que ellos que venían a dar una mano estuvieran bien. Pero también mirábamos que había que hacer en obra y ahí dependía quien viniera a trabajar porque no es lo mismo que venga el SUNCA que chiquilines de un liceo y todo es válido y ayuda (actor vecinal Casavalle 1 –entrevista colectiva-, comunicación personal, 2017).

Con el voluntariado nos avisaban que iba a venir gente y estábamos atentos para cuando vinieran, preparar comida, hacíamos grupos para todo eso. También en las casas, ya sabíamos dónde se iba a trabajar, pero la persona tenía que estar en la casa o ayudando en otra cosa, pero siempre tenía que estar alguien de la familia sino no se iba [...] Nosotros estamos de acuerdo, estamos todos de acuerdo con el voluntariado aunque muchas cosas que sirvieron pero mucha cosa no porque quedaron muchas cosas sin terminar (actor vecinal Cabañitas 2 –entrevista colectiva-, comunicación personal, 2017).

En algunas experiencias como Covisocial se brindan opiniones respecto al voluntariado que trascienden al Plan. Las características y el proceso de esta organización vecinal, parece ser cualitativamente diferente del resto de las experiencias con las que mantuve contacto. En esta, la presencia del voluntariado parece más fuerte ya desde los inicios en que comenzaron a delimitar el terreno ocupado, ver quien era su propietario, hasta la organización del grupo de vecinos que trabajan en torno a la clasificación de residuos como actividad económica de la cual provienen sus ingresos.

Fue muy bueno el voluntariado acá, estuvo como quien dice desde antes que tuviéramos nombre porque si bien vivíamos algunos hace muchos años, más de 40 algunos. No existía nada antes, ni Cacharpa¹⁶⁶, estaba solo Don Chilingón en ese momento y era como un

¹⁶⁶ Juan Cacharpa es el nombre de la cooperativa de clasificadores cuyo salón está en el mismo terreno que Covisocial.

gran predio y los dueños vivían en Buenos Aires. Este terreno era un bañado... [...] y el voluntariado estuvo en todo. Nos organizábamos también para colaborar y para ir a buscar las donaciones, se iba con un caballo se pagó por votación de la asamblea media herradura para el caballo y eso era para lo que nos daba. Había mucha necesidad, los vecinos se fueron arrimando de a poco y pasamos de ser 8 o 10 a ser muchos más que iban viniendo y largando ideas. Se hicieron festivales, juntábamos fondos, se hacían colectas. Y siempre con voluntariado que conseguían las monjas (referencia a la congregación religiosa Misioneras Franciscanas del Verbo Encarnado que tiene un hogar muy próximo a Covisocial). Tuvimos una ladrillera, tramitamos la personería jurídica que al final no fue de cooperativa. Pero estaba todo el tema de la tierra también, de este terreno y de que no cabíamos todos acá. En el 2010 cuando surgió el Plan Juntos decidimos acercarnos y plantear que queríamos unirnos porque entendíamos que cumplíamos con las condiciones. Acá trabajaron hombres y mujeres a la par, además muchas familias solo eran mujeres. Es difícil porque es mucho trabajo, además del trabajo afuera el de la obra, pero ayuda a valorar lo que hace cada uno y sobrevivimos! Hubo gente voluntaria acá desde un agrimensor, las hermanitas mismas y eso desde antes del Plan Juntos (actor voluntario Covisocial 2, comunicación personal, 2017).

El voluntariado siempre ayudó y se amoldó, no importa de dónde vinieran si del SUNCA o de los colegios como el Isasa. Nosotros trabajamos como cooperativa de ayuda mutua para levantar las casas y eso el Plan Juntos lo tenía claro desde el principio que eso era lo que nosotros queríamos. Este es un sueño hecho realidad, que pasamos de tener unos ranchitos a tener estas casas, que nos falta mucho y que tenemos muchos problemas pero esto es increíble (actor voluntario Covisocial 1, comunicación personal, 2017).

También en procesos como los desarrollados en Cachimba del Piojo donde se consiguieron otros logros organizativos concretos además de la mejora del hábitat como la concreción de la brigada solidaria El Tenderete y la Cooperativa –social- Cachimba (que realizan trabajos de mantenimiento y servicios), logran tener un panorama del trabajo voluntario un poco más amplio.

Nosotros teníamos contacto con ellos, nosotros los visitamos y después empezaron a venir por ejemplo el Colegio San Juan que hasta ahora siguen viniendo, ahora volvieron a venir todos los sábados, ellos nos ayudaban con tareas de obra. Fue una cosa impresionante por ejemplo el día del voluntariado hubo miles de personas acá, no se podía estar [...] Mucho trabajo, mucha organización. Nosotros estábamos muy bien apoyados por el Municipio, por el Plan, por el Alcalde Otero, respaldados por Pepe también porque Pepe fue toda la idea del Juntos y él nos venía a visitar como si fuera una persona más del barrio. Pero nos

organizamos bastante nosotros, salíamos a pedir en la feria, hacíamos cartas, mandábamos pedidos a todos lados. También vinieron varias veces las brigadas del SUNCA [...] Los obreros del SUNCA venían directamente ‘a hacer’, se coordinaba y ellos venían a hacer el oficial una cosa, el medio oficial otra, el peón otra, pero trabajo de obra se coordinaba todo y ya sabíamos a que venía cada uno. Los otros voluntarios lo que hacían era ayudar, porque ellos tenían eso que venían a colaborar en lo que se les pidiera. Y con la gente del SUNCA lo mismo, sabíamos que venían y les cocinábamos, íbamos al salón del fondo y nos juntábamos a comer (actor vecinal Plan Juntos 7, comunicación personal, 2017).

Para cerrar este apartado al igual que con Techo, se presenta un cuadro que resume los principales ejes de análisis respecto al voluntariado en el Plan Juntos.

Cuadro 13– Voluntariado en Plan Juntos

Principales características de la organización	Surge en Uruguay como propuesta emanada presidente José Mujica. El 31/05/2010 se declara la situación de emergencia de la población en situación de precaridad socio-habitacional y se crea el plan de integración socio-habitacional "juntos". Dec. N° 171/010 Plantea desde el inicio incluir voluntariado, es un “llamado a la solidaridad” Estructura político-técnica del Plan Juntos: Presidencia (de quien depende directamente) y ministros; equipo de gestión conformado como triunvirato y equipo técnico, incluyendo auditoría interna; Fideicomiso Plan Juntos (CND como agente fiduciario) y de la Fundación Juntos.uy Articuló un Plan de Salud bucal para personas “participantes” del Juntos con Fac. Odontología de Udelar
Objetivos de la organización	Es “un Plan de reconstrucción de autoestima por la vía de participación”, frase esbozada por Mujica en 2024 (https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/audios/breves/mujica-reitero-plan-juntos-es-plan-reconstruccion-autoestima)
Funcionamiento del voluntariado	Es posible incorporarse de manera permanente a organización o para tareas puntuales, así como en forma individual o colectiva Apela a un voluntariado con “compromiso” social Incorpora el trabajo de Brigadas de origen sindical, gremial, estudiantil, barriales, etc Existencia durante un período del espacio Interbrigadas Se “instala” en los territorios donde se va a trabajar con un equipo técnico asociado

	Se reciben donaciones de privados (icónicamente Mujica es el principal donador de fondos particular) y sector empresarial
Perfil del voluntariado	Variado, no hay un único perfil. Lo más paradigmático es la “captación” de un voluntariado de Brigadas que se produce (algunas ya existentes y otras que se crean a partir de este contexto y del “llamado a la solidaridad” de Mujica El voluntariado proveniente el SUNCA tiene un claro perfil asociado a la construcción de viviendas y mejora del hábitat y logró a través de negociación colectiva aportar jornadas de apoyo al Plan pagas
¿Qué forma concreta toma?	Individual o colectivo (en diferentes formatos, destacándose las Brigadas y dentro de estas la más visible la Agustín Pedroza del SUNCA) tanto en Montevideo como en interior
¿Qué hace el voluntariado?	El voluntariado participa en tareas de construcción pero también en otras actividades sociales en los barrios (recreación con niñas y niños, actividades de promoción de salud, etc)
¿Cuáles son sus espacios de actuación?	Incorporación a distintos territorios para hacer tareas puntuales (jornadas de construcción por ejemplo para lograr avances de obra de magnitud), trabajo sistemático en algunos territorios para realizar tareas más de acompañamiento y promoción Dada la existencia de equipos técnicos asignados a las distintas experiencias territoriales del Plan, estos son quienes coordinaban con la Dirección central las necesidades y requerimientos de voluntariado (tanto permanentes como puntuales)
Visión desde quienes lo reciben en los barrios	“Me parece que es una manera de unir a la población pero tendría que haber un poco más de apoyo del Estado están poco cuidados” “Con el tema de los niños los voluntarios se motivan mucho, actividades de recreación de animación y también de alimentos” “Tamos muy satisfechos con la mano que dio el SUNCA, hubo un adelanto muy importante cuando vinieron” “Nos ayudaban por ejemplo a hacer las planchadas o cosas así, en mi casa hicieron bolseado y otro montón de cosas también” “Hacían cosas con los chiquilines, paseos, festejos del día del niño, de reyes, hacían cosas ahí a la vuelta en La Casona, a veces bailes” “Los obreros del SUNCA venían directamente ‘a hacer’, se coordinaba y ellos venían a hacer el oficial una cosa, el medio oficial otra, el peón otra, pero trabajo de obra se coordinaba todo y ya

sabíamos a que venía cada uno. Los otros voluntarios lo que hacían era ayudar, porque ellos tenían eso que venían a colaborar en lo que se les pidiera”

“Nosotros estamos de acuerdo, estamos todos de acuerdo con el voluntariado aunque muchas cosas que sirvieron pero mucha cosa no porque quedaron muchas cosas sin terminar”

Fuente: elaboración propia a información recabada en entrevistas y bibliografía consultada

V.9. Otras particularidades del voluntariado del Plan Juntos

V.9.1. Con la camiseta puesta¹⁶⁷: la solidaridad organizada y el trabajo voluntario de las brigadas

El voluntariado colectivo organizado a través de brigadas, tanto las de conformación de base sindical -entre las que destaca la del SUNCA desde el punto de vista numérico y por la relación directa con el conocimiento y experticia en temáticas de construcción-, así como las de tipo estudiantil o las territoriales, muestran un ejemplo claro de la relevancia que tuvo la experiencia organizativa previa de estas organizaciones para poder brindar trabajo voluntario colectivamente. También son reflejo donde poder mirar potencialidades y frenos para el trabajo voluntario con estas características.

En el caso del Plan Juntos, estas brigadas tuvieron una fuerte incidencia y potenciaron la visibilidad de las intervenciones. Tal es así que algunas de ellas –principalmente las que se conformaron para acudir al llamado solidario del presidente Mujica-, entran a partir de fines del 2014 en una fase donde o se disuelven, quedan inactivas o reorientan su accionar hacia otras causas.

Entre las que se conservaban “activas” cuando realicé el trabajo de campo (2016-2017), ya no lo hacían en relación al Plan Juntos. No obstante fue señalado en oportunidades por actores técnicos y en otras por actores vecinales que algunas seguían vinculadas donde habían estado haciendo voluntariado. Tal es el caso de la Brigada 1958 que mantenía vinculación y trabajo sistemático en el barrio 1° de Mayo y la Brigada José Artigas con varios barrios, principalmente Cabañitas. El tipo de tareas que desarrollaban al momento del trabajo de campo estas brigadas no estaba directamente relacionado con la obra de construcción, debido a que el Plan se había retirado (como informaron vecinas y vecinos de ambos barrios a quienes entrevisté para este trabajo). Luego del período Mujica, estas

¹⁶⁷ Expresión utilizada para algunas de las acciones de propaganda del SUNCA entre los años 2012-2014.

brigadas han seguido vinculadas a algunos territorios del Plan Juntos en torno a actividades de desarrollo comunitario y recreativo, principalmente dirigidas a la infancia.

En el caso de la Brigada Agustín Pedroza -cuya visibilidad en torno a la materialidad del Plan Juntos constituyó un factor decisivo como se ha mencionado-, reorientó su trabajo para otros escenarios divergentes.

El trabajo se mantuvo al firme durante todo el 2012 al 2014, ya en 2015 se desflecó todo, no estaba claro el rumbo que iba a seguir el Plan Juntos y nosotros teníamos algunos intereses de por dónde queríamos ir, entonces nos volcamos más hacia ahí. Para el SUNCA el trabajo voluntario es algo muy sentido y que tiene mucha historia, es histórico el ayudar y apoyar a compañeros que estaban en una situación complicada, accidente, que se les quemó el rancho, se les inundó, se murió un compañero y se apoya a la familia esas cosas siempre las hicimos y las vamos a seguir haciendo (actor sindical 4 –entrevista colectiva-, comunicación personal, 2017).

V.9.2. “¿Quieren agradecerme? ¡Entonces luchen para que se mantenga el Plan Juntos!”¹⁶⁸

En el año 2014 en plena campaña electoral y con un manto de incertidumbre respecto a la continuidad o no del Plan Juntos, uno de sus voceros (Acuña) sale a la opinión pública a explicar la prioridad del fin del primer período del Plan Juntos pasa por concluir las obras que están en curso y no comenzar nuevas.

Además de la construcción de viviendas, el gobierno destina parte del presupuesto a acciones sociales, por ejemplo la instrumentación de un plan de salud bucal y apoyo educacional. Estamos dando apoyos hacia los vecinos involucrados en el plan y más no podíamos dar [...] Nosotros tuvimos que mantenernos en un nivel de inversión para que no rebasara la ejecución de US\$ 10 millones que tenemos asignados (Acuña en El País, julio 2015).

En julio de 2015, cuando el Plan Juntos se encontraba en etapa de transición desde la órbita presidencial a la égida del MVOTMA, se produjo la renuncia de quien figuraba como la cara visible responsable del mismo: Carlos (Tito) Acuña. Si bien Acuña formaba parte de la Comisión de Administración (también llamada Unidad Operativa Central del

¹⁶⁸ Palabras de Mujica en la inauguración de viviendas del Plan Juntos en Ciudad del Plata departamento de San José (El País 20/2/15).

Plan Juntos), junto a otros miembros que fueran nombrados tras el fallecimiento de Muttoni –nombrado por MVOTMA- y de Soria –nombrada por MIDES-, según Resoluciones del Poder Ejecutivo de febrero y diciembre del 2014 respectivamente, “Tito” era la figura de mayor exposición y reconocimiento público que tenía el Plan Juntos. Tras su alejamiento del Plan, este lugar fue ocupado por Sebastián Moreno que había sido nombrado luego del fallecimiento de Muttoni como representante de MVOTMA en 2014. Dado los cambios que se siguieron produciendo ocupó a partir de esa fecha, Moreno pasó a ocupar un cargo de mayor preponderancia como delegado de la Presidencia de la República y por tanto el lugar de Presidente del Plan.

Ante esta noticia, desde la prensa circuló la versión de que el alejamiento de Acuña respondía exclusivamente a razones personales. De hecho en medios de prensa - posteriormente a la asunción de Vázquez cuando comenzaron a circular versiones respecto al pasaje del Plan Juntos a la órbita del MVOTMA-, se mencionaba que éste tenía una opinión contraria a ello. Luego de su decisión de alejamiento del Plan, algunos medios de prensa recogieron opiniones y valoraciones de Acuña acerca del mismo. Si bien esto escapa al período de estudio, considero que lo expresado en torno al voluntariado tiene particular significado.

...nunca se está del todo conforme cuando hay una problemática tan importante. Uno dice esto va a ser más rápido, pero estoy conforme por una cuestión más de fondo porque se ha involucrado a los participantes, que mayormente son señoras [...] Había una especie de idea por la que se entendía que el voluntariado era el que iba a poner en práctica el plan y no era así, son los participantes, los beneficiarios [...] No se diluye el espíritu del plan [...] Soy optimista, porque ha trascendido inclusive el compromiso que va a sumir el Mides para hacer un trabajo conjunto con Vivienda. Fuimos muy cuestionados por muchas partes. Pero los cuestionamientos los fueron levantando los testimonios de las señoras y vecinas que han trabajado en la construcción de sus viviendas¹⁶⁹.

Hacia fines del período de gobierno de Mujica y comienzos del período de Vázquez (fines 2014-marzo 2015), el Plan Juntos estuvo nuevamente en el tapete de la opinión pública. El motivo fueron los intercambios de opiniones no solo entre el gobierno y la oposición, sino entre diferentes actores del propio gobierno.

¹⁶⁹ Recuperado <https://www.elpais.com.uy/informacion/renuncio-encargado-timonear-plan.html>.

En varias oportunidades, Mujica se manifestó molesto por la poca atención que estaba recibiendo el Plan Juntos de parte del nuevo mandatario y planteó algunas dudas respecto a la nueva institucionalidad que tendría el Plan, en el entendido que al ingresar a la órbita del MVOTMA un programa de esta índole quedaría muy circunscripto a una lógica viviendista, sin contar otros aspectos que él considera fundamentales como la educación.

Cuando yo me fui dejé de aportar porque el gobierno nuevo resolvió pasarlo al Ministerio de Vivienda y ponerlo con todo lo demás [...] La idea era sacar a esas mujeres que quedan con tres, cuatro, cinco hijos y solas. Hacer una casa humilde pero decente para que puedan criar a sus hijos tranquilas y que tengan al menos un baño y luz. Es parte de la educación darles una casa con las mínimas comodidades (Mujica en declaraciones al Semanario Búsqueda, 22/3/17).

Las mayores discrepancias planteadas por Mujica respecto a la incorporación del Plan Juntos al MVOTMA y la dependencia de presupuesto nacional, radican según explicó a medios de prensa en el momento a que de esta manera podía perderse la naturaleza del proyecto que radica en el aporte solidario (tanto por donaciones como por trabajo voluntario) y que estas se canalicen a través de una Fundación, lo que permite saltarse ciertas burocracias propias del Estado.

Lo que se hizo en este barrio fue posible por las donaciones. Sobre todo la de la papelería de Conchillas (Montes del Plata). Nos dieron contenedores habitables que, si tuviéramos que pagarlos, nos costarían 15.000 dólares cada uno [...] A veces se pierde más tiempo para conseguir un terreno arreglando el tema de los papeles. Este es un país difícil, hay que conseguir varios sellos, hay muchos escritorios, se necesita la aprobación de Fulano y Mengano. Y esta es una ventaja del Juntos, porque (se evita esto dado a que) tiene una Fundación [...] Con las herramientas del Estado clásicas, hay cosas que son imposibles de hacer, por eso hemos tenido que recurrir a ciertas flexibilidades, a tener una Fundación para poder hacer cosas que de otra forma no se podían [...] (espero que el Plan) no caiga en la parálisis de los sellos que tranquen. Que no sea más fácil hacer una casa que arreglar el papeleo de algunos lugares (Mujica en declaraciones a El País, 19/2/15).

V.9.3. “Son los costos de transformarse en una política pública”¹⁷⁰

La percepción de cómo desde la institucionalidad del Plan Juntos se fue gestionando el trabajo voluntario –al menos del proveniente de Brigadas–, ha sido bastante cuestionada por parte de las personas a quienes logré entrevistar y que realizaron este tipo de trabajo. Las críticas oscilan en un clivaje que va desde como son presentadas las brigadas ante los barrios, como se hace un acompañamiento del trabajo territorial, hasta como se produce la desvinculación. La visión de un vínculo no cuidado, de un tipo de trabajo que no es lo suficientemente valorado, prevalece en muchas de las opiniones recogidas:

Antes de que Mujica lanzara el Plan Juntos nosotros ya teníamos conformada la brigada y nos llaman. Nosotros habíamos hecho como una fichita que decía ‘yo fulano de tal estoy dispuesto a hacer trabajo voluntario’... eso lo juntamos, hicimos una lista de personas y le mandamos una carta a Mujica después de resultar electo. Y ahí dijimos ¿Ustedes habían lanzado esto? Bueno acá hay gente dispuesta, 100 personas dispuestas a hacer trabajo voluntario’. Y ahí vecinos del barrio nos empezaban a decir ‘che me llamó el Pepe Mujica para ver si era verdad que quiero hacer trabajo voluntario!’...y era verdad el Pepe llamó a mucha gente de esas listas se ve que para ver si era verdad...y ya gente venía y nos decía [...] La vinculación con el Plan Juntos se da cuando ponen en la zona de Malvín Norte una bloquera en un predio de FUCVAM por Iguá y nos dicen que ahí se van a empezar a hacer los bloques que después se iban a usar en Cabañitas y si queríamos ir a hacer bloques ahí. En realidad estábamos exigiendo que se empezara algo, porque se iba a lanzar en marzo de 2010 y pasaron unos cuantos meses y no había ninguna respuesta y ahí empezamos a insistir y ahí como una medida de afloje a una presión que estábamos empezando a meter apareció eso de la bloquera [...] En definitiva, se estaba planteando un plan de lucha contra la pobreza que iba a implicar a fuerzas sociales activas del Uruguay y cuando quisimos acordar se estaba hablando de una bloquera metida entre paredes en un predio de FUCVAM que nadie la veía trabajada solo por la Brigada, ni siquiera por vecinos. Nosotros dijimos que si porque entendíamos que eso era el inicio [...] Ahí nos empezamos a quejar que no era esto lo que queríamos como trabajo voluntario encerrados con una bloquera, era ir a un asentamiento, les pedimos una reunión en el sindicato de FUNSA que era donde nos juntábamos y vinieron del Plan y se les planteó eso que cuando se iba a empezar que no podía ser toda esa demora. Y también les dijimos que nosotros nos habíamos comprometido con el barrio y que si esto no arrancaba

¹⁷⁰ Expresión utilizada por uno de los actores voluntarios entrevistados para este trabajo.

íbamos a salir a pintar, a movilizarnos (actor voluntario Brigada 3 -entrevista colectiva-, comunicación personal, 2017).

En todas las comunicaciones que logré con voluntarias y voluntarios que trabajaron en torno al Plan Juntos en el período de estudio propuesto, se presenta una gran “desazón” como tónica preponderante hacia el trabajo realizado bajo este formato.

El voluntariado es un término muy bastardeado y manoseado pero lo defendimos y lo fuimos redireccionando y readecuando [...] Respecto al significado o papel del voluntariado, a nivel social y a nivel del Plan en algún momento lo hablamos, pero no concretamos como articular y trabajar con otras cosas (actor voluntario Brigada 1 -entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

Nos pasaba que ibas un fin de semana y era un caos, o situaciones jodidas y llegabas muerto y bueno en la asamblea se hablaba, se planteaba. Armado desde el Plan como un tema de contención no había nada. Si tenías referentes [...] Me parece que faltaba un equipo dentro del Plan que digas ‘bueno vamos a trabajar con los voluntarios, vamos a hacer que esto funcione’, desde cosas mínimas por ejemplo ¡tener un par de guantes para cada persona! [...] El tema de haberse iniciado el Plan al mismo tiempo que las Brigadas, no es fácil. Ahora es como que el Plan está un poco más ‘maduro’, es una institución que tiene mucha gente contratada (en ese momento ni siquiera había tantos funcionarios), había baches por todos lados, tenían que hacer malabares y fueron constituyendo los equipos técnicos...y al voluntariado nunca fue una prioridad en la distribución de energías. Salía desfavorecido. Había otras preocupaciones urgentes, por otro lado, siempre estuvo la puerta abierta al planteo, eso siempre nos tomaron como en cuenta. Pero no sé si es que no tenían fondos, o no tenían gente, o no tenían tiempo para eso... Te decían (desde la dirección del Plan) está bueno para organizar esto, y esto y lo otro, pero como que faltaba no se...concreción. Es más, la reunión que tuvimos con la dirección (del Plan) salimos bastante conformes y después no cambio nada. Tenías instancias de reflexión sí, yo me acuerdo tener instancias de reflexión con gente de la dirección, de terminar filosofando. No era que los espacios no existieran, pero no eran de la estructura, era tan caos todo, estaban hasta las manos (actor voluntario Brigada 1 -entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

Nosotros arrancamos desde un lugar donde no estaban las cosas claras y capaz que era lo previsible porque el Plan también se estaba conformando, pero se produjo un gran desgaste. También el tema de que los técnicos con quienes había que coordinar cambiaban mucho. De repente nos fuimos replanteando roles y la relación horizontal con los vecinos se tensionaba. Se fueron disolviendo también los espacios de reflexión y bueno estuvo

bueno poder replantearnos ahí y hacer un parate. Nos sentimos un poco solo, muy poco cuidados y lo planteamos más de una vez pero no hubo cambios (actor voluntario Brigada 3-entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

En cuanto al voluntariado desde el Plan, no había controles, la estructura era muy endeble para el voluntariado. Se habría un espacio pero no se tenía claro que hacer y como enmarcar la participación de la gente adentro del Plan. No había un equipo que se encargara de esto. Todo esto recaía en los voluntarios y generó un desgaste a mediano plazo (actor voluntario Brigada 1-entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

Por momentos el discurso parece contradictorio, se menciona la “falta de control” hacia el voluntariado y la autonomía de las brigadas, pero por otro lado esto es vivido también como desprotección y descuido no solo en lo que respecta al trabajo voluntario sino también al trabajo de la población “beneficiaria” del mismo.

Somos gente del barrio y queríamos colaborar con otros, más como un trabajo militante. Militancia con y por otro igual a vos que estaba pasando quizás peores condiciones y el compromiso era con ellos con los vecinos. Vimos como una oportunidad para organizarnos las comunidades, los barrios [...] (y) si bien el objetivo era ayudar a otros, si se llevaba adelante como se decía en esto de involucrar otras instituciones eso podía hacer que también la institucionalidad cambiara. Por ejemplo si vos tenías a los soldados del ejército que viven en asentamientos los tenías ahí, iba a haber un acercamiento de la institución Ejército también. Lo mismo iba a pasar con otros vecinos del barrio que no eran de asentamientos y que pudiera estar haciendo trabajo voluntario y eso es también poder popular [...] pero no llegó a pasar, al menos así (actor voluntario Brigada 2- -entrevista colectiva-, comunicación personal, 2017).

El Plan planteaba como que nosotros estuviéramos a la orden de ellos y nosotros no lo entendíamos así, nuestra disponibilidad no era con el Plan era con el barrio, tampoco en ese momento se propicia la organización del barrio incluso se empiezan a llevar adelante métodos de trabajo propuestos por parte del Plan que capaz serían muy eficientes respecto a la obra pero lo que nosotros veíamos que lo que estaba pasando a nivel del barrio y de la brigada es que las distancias y las diferencias entre los propios vecinos se ampliaban porque los métodos empezaron a tener características muy similares a lo que pasa en FUCVAM (actor voluntario Brigada 2- -entrevista colectiva-, comunicación personal, 2017).

Los vecinos tenían reuniones solos y de ahí querían llevar propuestas al Plan [...] Entonces los vecinos empezaron a hacer asambleas de los vecinos nomás y cuando llevaban planteos al equipo técnico les decían que no, que las resoluciones que tomaran

como vecinos sin la presencia de alguien del Plan no eran válidas para ellos y eso era algo que nosotros no estábamos de acuerdo. Porque si vos querés generar organización como no vas a contemplar como válida la discusión y las propuestas que salen de los propios vecinos que a veces eran de ámbitos donde participaban más que en las reuniones con los delegados (actor voluntario Brigada 2- -entrevista colectiva-, comunicación personal, 2017).

Algunas diferencias se podían plantear en la Interbrigadas, pero también acá no pensábamos lo mismo todos. Algunas brigadas, tanto este espacio como el trabajo en el barrio, solo tenía sentido si estaba el Plan presente y para nosotros no era así tampoco en este espacio. Nosotros empezamos a ver casi desde el inicio no solo la insuficiencia del Plan en cuanto a la cantidad, sino también a la calidad de lo que planteaban. También a la interna tuvimos discusiones, nosotros teníamos una afluencia de militancia de todos los pelos en la Brigada y así como había compañeros que venían a plantear que el trabajo voluntario era ir a trabajar donde el Plan (de gobierno) dijera, otros teníamos una visión crítica de que queríamos trabajar pero con cabeza. Se discutió y se discutió mucho eso a la interna. También había una visión un poco más ‘anarca’ de que hacer trabajo voluntario era carnerear porque es solucionar cosas que tendría que solucionar el Estado. Ahí hubo hasta una pulseada con el movimiento sindical (actor voluntario Brigada 2- -entrevista colectiva-, comunicación personal, 2017).

No obstante las diferencias planteadas entre algunas de las brigadas y la dirección del Plan Juntos, el trabajo voluntario continuó desarrollándose aún en el dilema de que tan transformador y revolucionario¹⁷¹ podría llegar a ser. Parte de este argumento está unido a la motivación de “generar procesos de conciencia”¹⁷² en la población hacia la cual va dirigido el Plan, para ello se torna necesario no solo el intercambio en el trabajo materialmente concreto que realizan el voluntariado, sino también en el intercambio entre la organización social que lo realiza y la población que lo acoge. Esto pasa a ser el leitmotiv de muchas de las brigadas de carácter gremial y territorial del Plan Juntos según cuentan sus protagonistas.

La definición más clara es que somos una organización de trabajo voluntario porque es lo único que teníamos para dar, nuestro trabajo, definíamos el trabajo voluntario como la carencia y después nos empezamos a dar cuenta que esa no era una buena definición. Y problematizamos esto, discutimos esto que es el trabajo y que significa el trabajo

¹⁷¹ El término fue utilizado en varias oportunidades por varias de las personas integrantes de brigadas que colaboraron con el Plan Juntos a que tuve acceso.

¹⁷² Actor voluntario Brigada 2 –entrevista colectiva- comunicación personal, 2017.

voluntario...ahora me cuesta definirlo...le damos una carga 'liberadora' a este trabajo como la antítesis del trabajo alienado en la perspectiva de que una acción de lucha de clases es una forma de construir antagonismo y protagonismo. Trabajamos pero a través de ese trabajo estamos construyendo solidaridad de clase, trabajo entre hermanos, los pobres. Una de las bases indiscutibles es que el trabajo voluntario solo puede ser hecho por trabajadores en el sentido más amplio, quizá no como usa el término el movimiento sindical como trabajador sindicalizado que cobra un salario, etc., trabajador reciclador, pobre, explotado [...] Un rico no puede hacer trabajo voluntario. ¿Cómo se llamaría eso? Caridad, o hasta voluntariado. Creo que en voluntariado entra eso. Por ejemplo en el voluntariado que hacen otras organizaciones como Techo ahí puede ser considerado un voluntario alguien así, con nosotros no [...] Nosotros discutiendo llegamos a acordar que para nosotros el mundo está hecho por trabajo, entonces el trabajo voluntario no es la carencia de... sino que es todo lo que podemos hacer, hoy nos definimos POR y CON trabajo voluntario. Con trabajo voluntario porque entendemos que es la herramienta fundamental del trabajo humano, vivo para la creación de todos los complejos de lucha de producción y reproducción social. Y si bien entendemos que el trabajo voluntario podría llegar a ser una especie de 'carnereada' en el sentido de que abarataremos nuestros costos de reproducción social y eso hace que vayamos al mercado laboral a ofrecer nuestra mano de obra a precios más baratos, nosotros lo que entendemos es que contar con ciertos aspectos de la subsistencia cotidiana nos permite pararnos con una correlación de fuerzas mayor a la hora de negociar con los enemigos de clase de los trabajadores. Y lo entendemos liberador porque también luchamos contra el trabajo alienado y ahí es POR trabajo voluntario (actor voluntario Brigada 2- -entrevista colectiva-, comunicación personal, 2017).

La brigada contribuyo con sus lazos a construir una plataforma de los vecinos de varios barrios, creo que eran 8 y se juntaron. Los vecinos de Cabañitas por ejemplo tenían los problemas propios que tenían que ver más con el avance de las obras o con el alcance del Plan, pero el Plan estaba. Otro donde el Plan estaba pero solo para atender el problema de los pozos negros, este otro donde el Plan dijo no me meto y donde entre todos los vecinos se veía la solidaridad para apoyar a estos que estaban en peores condiciones que tenían solo un baño para todas las familias. Los vecinos lograron juntarse y armar una plataforma para presentar al Plan, ya esto era sobre el final del periodo de gobierno en el 2014 (actor voluntario Brigada 2- -entrevista colectiva-, comunicación personal, 2017).

V.9.4. “¿La vergüenza de haber sido y el dolor de ya no ser?”¹⁷³

Si bien el trabajo voluntario constituyó uno de los principios fundacionales del Plan Juntos, esto no fue posible de sostener en la práctica. El voluntariado participante de las brigadas parece hacerse cargo de este fracaso en cierta manera de forma personal.

La respuesta fue tremendamente insuficiente y no tuvimos la capacidad de sostener la organización, ni los vecinos ni nosotros tuvimos capacidad de construir un conflicto mayor. Y estaba para eso, ya el Plan Juntos no iba a ser lo que se había planteado y todos lo sabíamos pero bueno ta...no nos dio la fuerza para hacer otra cosa [...] En algunos lugares nos dijeron que no iban a continuar movilizándose porque el Plan de alguna manera amenazó que si no se iban a ir de allí y eso operó en desmedro de la organización y contra eso está difícil combatir. Lo planteamos también a otras brigadas pero tampoco hubo eco. Para nosotros el Plan es un recurso para los barrios y en la medida que ellos estén, nosotros podemos acompañar no es que no queremos nada (Actor voluntario Brigada 2- -entrevista colectiva-, comunicación personal, 2017).

Hubo en algún momento una crisis de participación, podíamos llevar mucha gente pero eso no quería decir que se comprometieran. Se trataban de organizar distintas actividades, clases de apoyo con los gurises o lo que fuera además de la obra, construir no era todo. Al principio la gente de la Brigada eran jóvenes por lo general del interior, que estaban viviendo acá y luego se sumó más gente de Montevideo [...] La brigada estuvo conformada por unos 20-25 integrantes y el funcionamiento era horizontal, pero se podía llegar a convocar a unas 50 personas para algunas actividades si se necesitaba. Nos íbamos pasando la posta, porque no siempre podíamos estar al mango, entonces pasamos por algunas etapas donde unos metían más, después otros, pero también el Plan fue pasando por distintas etapas. Los roles se iban desdibujando, pero nos fuimos armando en la marcha (Actor voluntario Brigada 1 -entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

Preguntando a algunas personas que hicieron trabajo voluntario vinculado al Plan Juntos sobre la confianza en la utilidad del mismo, encontré varios argumentos que señalan que por más que las experiencias donde hayan participado no sean calificadas como las más “exitosas” –en términos de cumplimiento de metas, mencionaban como ejemplo que todas las familias mejoraran su condición habitacional pero también mostraran mejoría en torno a otras problemáticas sociales-, de todas formas el

¹⁷³ Fragmento de letra del tango Cuesta abajo, letra de Alfredo Le Pera.

voluntariado tiene “sentido”. Sin embargo, aparecen algunas críticas constructivas respecto a la falta de acompañamiento que tuvo el voluntariado en el Plan Juntos en el periodo de estudio propuesto.

Hay que organizarlo bien, porque para que vos tengas experiencias positivas como voluntario, tiene que estar organizado y eso no puede quedar en manos en el esfuerzo de la sociedad civil, de la gente que viene. Tenés que desde el Estado poner marcos ahí, sin ser tan directriz ni tan como los de Techo, pero si organizado. Tiene que existir un espacio donde poder proponer cosas y apropiarte de la idea, del proyecto [...] Es eso englobarlo y darle sentido. Y en eso del voluntariado, donde lo que importa son los distintos sentidos, viste que hay gente que precisa un estímulo material. Bueno, en este caso no es material es moral, es reconocimiento y eso es fundamental para que la participación se mantenga. Y de eso no había mucho, más que una remera, un pegotín. Faltaban de repente actividades que pudieras juntarte, que le dieran sentido, que te pudieras sentir parte de alguna otra cosa. Y también jornadas de reflexión, de pensarte no había colectivas, las hacíamos nosotros, o porque te relacionabas de alguna otra forma con el equipo técnico y a veces tenías realidad que decías ‘pah’ y algunos éramos re gurises, yo que sé, hubiera estado bueno como que darles algo. Yo por ejemplo llegaba a mi casa y lo comentaba, claro ahí tenía la posibilidad que me ayudaran a resignificar cosas y eso está bueno si tenés con quien compartirlo, sino te podes ir con una mala impresión. También nos planteábamos que alguien nuevo si cae en el barrio y tiene una experiencia mala, nos sentíamos responsables, estas promocionando algo que tampoco hay un sostén o una red que digas sé que voy al barrio y si pasa algo hay alguien que pueda contener [...] Y no sabías, llegabas al barrio y estaba todo bien y un día y otro día llegabas y estaba todo mal y estaban quemando gomas, yo que sé. Nunca fueron con el voluntariado los problemas, pero te enfrentabas a realidades que de repente no las sabías manejar, e irte con una mala experiencia que se supone que tiene que estar bueno, y no es que sea todo rosa. O irte quemado en vez de reforzar otros conceptos (actor integrante de Brigada 1 -entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

Y hubo también, quienes señalaron que el voluntariado es valioso por varias razones pero que muchas veces hay dificultades en el acceso a espacios donde ejercer dichas prácticas:

Hay gente que quiere hacer cosas pero no tenés como las vías para llegar y sino mirá Techo por algo convoca tanta gente, sino no convocaría. La gente tiene ganas de hacer cosas y me parece que está buenísimo. Tiene sus frutos, en cuanto a no sé...hasta el tejido

social, el relacionamiento, el conocer otras realidades [...] A mí me parece muy pero muy posible, re útil, re necesario hasta por donde lo mires. Hasta por lo económico tiene sus réditos y el aporte que debe haber hecho, supongo que los del SUNCA deben haber sacado la cuenta, pero si vos llevas a trabajar voluntariamente 40 personas a un barrio obvio que hay un aporte y no solo en obra (actor integrante de Brigada 1 –entrevista colectiva-, comunicación personal, 2016).

Resultó interesante el encontrar mediante testimonios de vecinos y de personal técnico vinculado al Plan, opiniones respecto al impacto del voluntariado que participó en experiencias barriales, sobre las conductas de la población frente al voluntariado.

Hay otra cosa que vos vas haciendo todos los días y que vas estableciendo las bases de cómo vas a trabajar el hacer algo por el otro sin pedir nada a cambio, que no necesariamente se concentra solo en la jornada de voluntariado. Esa es una definición posible de voluntariado también, aunque no se vea tanto. Acá muchas veces los vecinos cuando hay que hacer algo para la escuela que necesita una mano, los mismos vecinos del Plan van y realizan tareas que no son en una jornada por ejemplo. Nosotros hicimos un acuerdo para hacer una cancha de fútbol en una escuela de acá al lado, y los vecinos fueron, no en una jornada específica caracterizada como voluntariado pero pusieron horas para ir y mejorar eso y lo han hecho en varias otras cosas. Y para esto el trabajo voluntario que vino a través del Plan ayudó y mucho (actor técnico Plan Juntos 7, comunicación personal, 2017).

Una de las cosas que el Plan trae es un paradigma distinto, una forma distinta de pensar algunas cosas. Por ejemplo hasta ahora el acceso a la vivienda acá era llave en mano, comprarse la vivienda o hacerse lo que ellos podían. Hoy el Plan introduce en el barrio el paradigma de 'yo con mi laburo y con materiales y esto y lo otro puedo hacer esto concretamente' y eso es como algo nuevo para algunos vecinos. Muchos vecinos se encontraron con cosas que no sabían hacer, pudieron y eso lo quieren transmitir [...] Hay vecinos que hacen voluntariado después que terminan la casa, porque vienen a ayudar y ayudan de diferente manera a otros que vienen nuevos desde la transmisión de la experiencia, o ayudar a hacer un estribo o ir a una platea o una tarea concreta (actor técnico Plan Juntos 8 –entrevista colectiva-, comunicación personal, 2017).

También desde la población beneficiaria del Plan Juntos, pueden encontrarse testimonios que hablan del impacto del trabajo voluntario en torno a sus visiones acerca del mismo y su valoración.

Yo ayudé como voluntaria pero acá en el barrio en la casa de otros vecinos, no fui a otros barrios, pero hay gente que si fue también a otros lados a apoyar. Yo volvería a repetir la experiencia y si me ofrecieran ir iría, en ese momento no podía por el trabajo pero ahora si iría [...] Mi hija por ejemplo participó con Techo ayudando cuando juntan con las alcancías, le dijeron y fue varias veces a dar una mano y me parece buenísimo (actor vecinal 1° de Mayo 3, comunicación personal, 2017).

No me parece raro que alguien quiera trabajar voluntariamente por otros pero capaz que antes no lo creía, pero ahora que lo viví sí. Incluso nosotros hemos ido a otros barrios (actor vecinal Cachimba del Piojo, comunicación personal, 2017).

En el momento que vino el Plan, todos los vecinos se ayudaron, unos a otros éramos como una gran familia, con el Plan los vecinos y los voluntarios que venían de varios lados (actor vecinal 1° de Mayo 2, comunicación personal, 2017).

No todos recibían voluntariado, solo algunas casas. Decidíamos si había gente de la familia para avanzar y también tenían que colaborar. Mi casa fue con voluntariado, para mí fue importante y fue un avance para terminar, se pudo por eso, para mí está buenísimo (actor vecinal Covisocial 1, comunicación personal, 2017).

Durante 2016 y 2017 recorrí algunos de los barrios donde el Plan Juntos estuvo o estaba presente aún. En estas visitas, tuve la oportunidad de dialogar con vecinas y vecinos y de que me contaran algunas de sus percepciones respecto al trabajo voluntario. Los barrios recorridos fueron: Cabañitas (donde el Plan estuvo presente desde 2011 y en 2015 “se retiró”); 1° de Mayo (donde la primer intervención del Plan se dio entre el 2010 hasta el 2014, si bien están nuevamente revinculándose por el salón comunal del barrio); 22 de Mayo (donde actualmente se están realizando viviendas para realojos); Batlle Berres (donde el Plan culminó la intervención en 2014 según informan vecinos); Covisocial (donde culminó la intervención en 2015); Cachimba del Piojo (donde el Plan comienza a intervenir en 2012 y lo hace en forma permanente hasta 2014, si bien actualmente cuentan aún con un referente no están haciendo ninguna actividad); Casavalle (donde el Plan está presente desde el año 2012 hasta la fecha) y Barrio Unido (donde el Plan está presente desde 2017 en clave el nuevo formato de intervención propuesto con población proveniente de programas de proximidad –en este caso de UCC-).

Sin lugar a dudas el hecho de cómo fue la desvinculación del Plan en el barrio y que tanto se haya podido avanzar en obras, tiene una relación directa con la percepción con que quedaron muchos vecinos y vecinas acerca del trabajo voluntario. De hecho, en

Cabañitas costó bastante encontrar quien pudiera hacer referencias al período dado que durante los primeros encuentros (realicé 2 visitas al barrio), solo pude recoger críticas respecto a las viviendas que quedaron “sin terminar”.

Las casas quedaron a medio terminar y de un día para el otro agarraron todo, desarmaron todo (el obrador) y se fueron y mirá como nos dejaron (señalando montañas de escombros que hay en el pasaje frente a la cañada a donde dan las viviendas). Pero nosotros seguimos a ritmo más lento porque no tenemos para materiales y a veces porque ni siquiera sabemos hacer las cosas que faltan (actor vecinal Cabañitas 1 –entrevista colectiva-, comunicación personal, 2017).

También sentimientos de “abandono”. El tema de la desvinculación de la presencia del Plan en algunos de los territorios donde pude conversar con vecinas y vecinos parece no ser un tema resuelto, al menos desde su visión.

Como que a nosotros nos faltan algo acá y hay cosas que cuando se empezó a ir el Juntos, como que se perdió. A la gente no la podes cambiar de un día para el otro, y los gurises que antes iban a comer todos los días al merendero y los tenías ahí, allá ya no van y está muy difícil el barrio, el tema de la droga...las armas y parece una distancia muy corta pero no podes salir...no podes salir...no es lo mismo que cuando estaba el Plan [...] Yo antes me levantaba a las 6 de la mañana, me aprontaba el mate y me iba para el salón a abrir a trabajar porque ya venían después los obreros, estaban los materiales, el pañol hacíamos sereneadas [...]. Yo no tenía nada de experiencia en obra... ahora soy media-oficial. Entonces yo sabía que tenía ese espacio ahí, que iba a limpiar a acomodar todo, sabía lo que tenía que hacer, que la leche para los chiquilines, después me iba a laburar y terminaba el trabajo y sabía que casi todos los días teníamos reunión para ver las cosas del día, mucha actividad y desde hace como más de un año no. Ya con el nuevo gobierno como que no hay mucho interés en esto ahora, como que cambió. Yo pienso que igual algunos nos vamos a poder juntar para ir a ayudar a otros barrios, por ejemplo ahora que nos dijeron a Barrio Unido (actor vecinal Cachimba del Piojo, comunicación personal, 2017).

Hubo mucho de política, pero acá el Pepe venía... éste de ahora no (refiriéndose al presidente Vázquez) y ni siquiera viene la gente del Plan. El Pepe podía venir no le daba vergüenza y nos daba para adelante...ahora quedó todo así de nuevo...Sí estamos mejor, ¿pero cuánto tiempo? El barrio sigue igual, con los mismos problemas, los pastosos...el choreo...tenés que tener cuidado si vas para allá atrás (refiriéndose al Complejo Maroñas)

ahí es tierra de nadie (actor vecinal Cabañitas –entrevista colectiva, comunicación personal, 2017).

La intervención asociada al trabajo voluntario que quedó en forma más identificable en aquellos barrios donde hoy el Plan no está presente, fue sin lugar a dudas la proveniente de formatos colectivos. Entre ellos la Brigada Agustín Pedroza por su aporte vinculado fuertemente a la construcción, aunque también las de las Brigadas que lograron tener una inserción en las organizaciones barriales y una presencia más constante como el caso de la José Artigas, el Hormiguero y la estudiantil 1958.

El voluntariado me parece muy bien, los muchachos del SUNCA trabajaron muy bien. Hoy no tenemos comisión que yo sepa, después que se fue el Plan cada uno se metió para su casa pero pienso que es lógico ¿no? Al menos por un tiempo, quedamos muy cansados todos (actor vecinal Batlle Berres, comunicación personal, 2016).

Gracias a los voluntarios y sobre todo a los del SUNCA esto fue saliendo adelante. Fuimos postergados por generaciones y nunca nadie nos dio pelota. Siempre venían políticos pero cuando había elecciones. Acá estamos todos muy agradecidos con el voluntariado que vino, y no es que creamos en los reyes magos, porque pasaron muchos políticos por acá, con todo tipo de promesas y no se cumplieron; cuando llegó el Plan Juntos me dije ´otro con más promesas´ y yo les dije a ellos ´hasta que no vea las cosas hechas, no les creo nada´ (actor vecinal 1º de Mayo 1, comunicación personal, 2017).

Valoramos esto porque lo hicimos nosotros mismos y no vas a dejar por ejemplo una pared que está revocada y que ellos no la pudieron terminar o que quedó a la mitad...o no sé qué pasó que ellos se fueron...bueno ta lo hacemos nosotros. Pero se fueron todos y no vino ninguno más del Plan, se las tomaron [...] Los chiquilines de la Brigada José Artigas vienen, siguen viniendo y juegan con los gurises, los sacan a pasear, pero del Plan ya no vienen hasta dejaron máquinas tiradas un tiempo (actor vecinal Cabañitas – entrevista colectiva, comunicación personal, 2017).

Yo estoy desde hace 7 años, participé casi desde el principio pero cuando yo vine al barrio el Plan hacía ya unos meses que estaba. Primero me involucré ayudando a otros vecinos y después me plantearon si quería unirme y dijimos que sí. Quedó una relación buena entre los vecinos aunque cuando el Plan se fue hay cosas que se pararon (actor vecinal 1º de Mayo 3, comunicación personal, 2017).

La brigada 1958 sigue viniendo todos los sábados trabajan con los niños y tienen aportes para mejorar el barrio, nos van a ayudar a pintar el salón y también mano de obra para

ayudarnos a limpiar el predio (actor vecinal 1° de Mayo 4 –entrevista colectiva-, comunicación personal, 2017).

Acá vinieron de todos de voluntariado, montón de gente, y ellos lo que vienen es por deseos de colaborar. Hoy vienen de 25 a 30 jóvenes que son estudiantes de varias facultades, de psicología, de veterinaria, de medicina, etc. [...] Tenemos también el Plan de Salud bucal y con la policlínica San Martín II se trabaja también se hacen actividades de cerámica y otras cosas con mujeres, con niños. Y la gimnasia también (actor vecinal 1° de Mayo 4 –entrevista colectiva-, comunicación personal, 2017).

A mí me gusta mucho el voluntariado, me parece que es una manera de unir a la población pero tendría que haber un poco más de apoyo del Estado, ellos vienen con sus propios recursos y yo siento que están un poco desprotegidos que tendrían que tener otro cuidado (actor vecinal 1° de Mayo 2, comunicación personal, 2017).

Luego de haber realizado este acercamiento teórico conceptual vinculado a la praxis vivenciada tanto por los actores que realizan voluntariado, por las instituciones que lo promueven, así como por la población hacia dónde va dirigida la acción, por último presentaré las consideraciones finales. Bajo el rótulo “Conclusiones” recorreré parte del camino realizado en el proceso de elaboración de este trabajo, analizando las dos experiencias y señalando algunos hallazgos encontrados que permitan generar nuevas interrogantes, así como desafíos que encuentro relevantes.

Luces y sombras del voluntariado

Reflexiones finales

Estudiar el fenómeno del voluntariado y su diálogo con el área del hábitat y la vivienda popular, así como los procesos organizativos que se daban en torno a la temática, fueron tal vez el punto más significativo de lo que arrojó el intercambio con los distintos actores vinculados al tema.

Realizar un cierre del camino recorrido cuando llevó tanto tiempo, no resulta una tarea sencilla. Comencé a imaginar el tema a trabajar hace ya más de siete años, si bien me costó mucho concretarlo. El interés que despertó en mí el Plan Juntos allá por 2010, cuando fue anunciado por “el Pepe” y el secretismo que acompañó casi toda su existencia - aún en los momentos de escribir estas notas- ya en un gobierno de signo contrario al de FA-, sin lugar a dudas fue uno de los alicientes principales para continuar. Quiso el azar que los asuntos que estaban en el centro de mis preocupaciones –tanto profesionales, como académicas-, cuando realicé esta investigación, cobraran especial importancia en el contexto actual.

Luego vinieron otros incentivos, por ejemplo conocer las diferentes facetas y roles que podía tomar el voluntariado. En lo personal, esto fue algo sumamente novedoso.

Si bien, el voluntariado me resultaba algo cercano -y pensaba que conocido-, fue el vínculo a algunas de sus prácticas desarrolladas en torno de Techo y del Plan Juntos, lo que me permitió realizar una lectura más profunda del mismo, conocer otras aristas, otras tensiones y otras realidades del mismo.

Desde el punto de vista metodológico el recurrir a la etnografía como modo de abordaje, para acercarme a las distintas realidades del voluntariado que me interesaba conocer, resultó acertado. A través de ella, creo haber avanzado en la comprensión y problematización de las principales características, lógicas organizativas y participativas, presentes en las prácticas de voluntariado en programas de hábitat y vivienda dirigidos a la población más vulnerable de nuestro país -como lo son Techo Uruguay y el Plan de Integración Socio-habitacional Juntos-, los cuales las incorporan como elemento central de su accionar.

La principal hipótesis que guió este trabajo planteaba, que si bien Techo y Plan Juntos tienen misiones y visiones institucionales que a nivel de lo formulado y explicitado

discursivamente pueden llegar a resultar compatibles y hasta similares en cuanto su “telos”, las prácticas sociales y las características del voluntariado a las que apelaron en el período de estudio, fueron sustancialmente disímiles. El trabajo con la evidencia, contradijo la hipótesis inicial. Luego de recorrido este camino, considero que hubo muchas más semejanzas también a nivel de sus prácticas, cuestión que inicialmente intuía los distanciaba.

Llegado este momento, considero que el recorrido temático abordado como marco contextualizador con la incorporación de algunos conceptos relevantes tales como: Estados de Bienestar, neoliberalismo, sociedad civil, participación, espacio público y focopolítica –por señalar las principales-, resultó especialmente productivo para el análisis.

La temática escogida cumplió con los requisitos que me planté a priori en la elección del tema: fue novedosa y permitiría generar consideraciones que podrían ser de recibo si existiera el interés de alguna de las experiencias en revisar sus prácticas de voluntariado.

En términos generales, el proceso me fue demostrando no solo que es original en su tratamiento la comparación entre ambos programas, sino que además continuó existiendo escasez de conocimiento y difusión de la temática.

Vincular el estudio de las prácticas de voluntariado a programas de hábitat y vivienda, resultó oportuno en un doble sentido. En lo personal por la motivación que significa la temática en mi desarrollo profesional y académico, pero también en lo que representa como motivador del ejercicio de las prácticas de voluntariado, uniendo el “interés desinteresado” por el bien común, con la producción material de mejoras en las condiciones y calidad de vida de sectores vulnerables de la población a la que refieren estos programas. Esto también tiene estrecha relación con uno de los dilemas históricos del Trabajo Social como profesión: la tensión entre la asistencia y el empoderamiento de la población con la que trabajamos.

Para poder ordenar los hallazgos que se fueron encontrando en el tratamiento de la evidencia, me situé en las siguientes dimensiones que me asistieran en la interpretación del relato de los actores: el lugar que ocupa el voluntariado en la estructura institucional de las experiencias observadas, los roles asignados al mismo, la capacitación y el monitoreo, y la visibilidad y valorización del trabajo voluntario.

Asimismo, considero que es necesario aclarar nuevamente que las experiencias analizadas tuvieron no sólo existencia, sino también distinto recorrido histórico. Esto derivó en que resultara más dificultoso contactar con voluntariado vinculado a Techo que al Plan Juntos. En el caso de Techo para subsanar este déficit, me apoyé en otros trabajos académicos -que fueron debidamente señalados, que aportaron las voces de los actores que me resultaron escasas.

También corresponde hacer una aclaración respecto al discurso del propio voluntariado. Esta tiene que ver con que en Techo fue muy difícil contactar a voluntarios “puros”. Es decir a quienes pude llegar, son personas que pasaron por la experiencia de voluntariado en la organización pero que en ese momento se encontraban o bien desvinculadas de la misma, o ejerciendo otros roles como personal contratado en Techo. Esto pone en cierta desventaja el relato que se pudo construir desde Techo, respecto al aportado por quienes realizaron voluntariado en el Plan Juntos. Además vinculado a este último, el voluntariado entrevistado si bien puede haberlo sido a nivel particular, estuvo asociado a una experiencia colectiva ya que accedí a voluntariado que participó de Brigadas (sindicales, gremiales y/o territoriales) o voluntariado grupal como el liceal.

Conclusiones

La presentación de las conclusiones que me interesa resaltar en este cierre, las ordenaré a modo analítico exclusivamente, en los ejes anteriormente mencionados. Este esquema, permitirá identificar afinidades y diferencias en el relato de los diversos actores.

En algunos actores, encontré un pensamiento lineal y reduccionista. Es como si la palabra bastara para construir conceptos y generar acciones y a partir de esto institucionalizarlas y generar política pública. Esto lo pude constatar tanto en actores políticos como técnicos vinculados a ambas experiencias. La polifonía de los actores, rescatada a través de los relatos de sus voces, permitió agregar densidad y complejidad al estudio.

En referencia al **lugar que ocupa el voluntariado en la estructura organizacional** en los casos que fueron objeto de estudio de este trabajo, y en los otros a los que accedí durante la investigación, debo decir que dista de las nociones iniciales de las que partí. Si bien discursivamente, tanto en Techo como en el Plan Juntos, el voluntariado forma parte constitutiva y es reivindicada por ambos programas, en la práctica esto no es algo que se traduce con la misma intensidad.

En Techo el relato le adjudica al voluntariado un lugar sustantivo. El trabajo voluntario está presente en todas las áreas y espacios de la organización tanto para desarrollar el trabajo dirigido en forma directa a la población objetivo del programa, así como en otros que inicialmente podrían no ser tan fácilmente identificables. Con esto último me refiero al voluntariado empresarial que colabora no solo financieramente con Techo, como la fase más visible y conocida de apoyo, sino también a aquel que lo hace aportando “capital humano” y know how (saber hacer). Ambos conceptos provienen de la administración de empresas y de un paradigma economicista, si bien su cuna en la arena de lo social tiene ya larga data, es curioso como en Techo se encuentran presentes en todos los espacios donde el voluntariado está, imprimiendo de esta forma algunos otros conceptos asociados como el de la eficiencia, a las prácticas de voluntariado. Pasa algo similar con el voluntariado universitario que se acerca a Techo, lo hace además de para vincularse a tareas prácticas, con la expectativa de la colaboración a través del bagaje profesional que pueda traer según surge de varios discursos institucionales. Estas cuestiones no son particulares de Techo, pero sí es notorio que están jerarquizadas en el discurso y argumentación institucional.

Esto constituye una diferencia con el Plan Juntos donde se intenta ir “contra” estos conceptos -no solo en lo referente al voluntariado, sino también en lo que hace al trabajo aportado por la población beneficiaria-, instando mucho más al uso del término participación que el de voluntariado mismo.

Vivimos como plantea Rodrigues Brandão, en una época plagada ambigüedades y a esto la participación no queda ajena. Y planteaba “participación es hoy una palabra que parece servir tanto a Ernesto Cardenal como a Pinochet... en sí misma la idea de la participación no significa ninguna cosa” (Rodrigues Brandão, 1990, p. 104). Si bien esta idea planteada tiene ya más de 30 años, considero sigue vigente la ambigüedad con que el concepto de participación se sigue usando y esto quedó de manifiesto en el estudio realizado. El autor vincula estrechamente la participación social cuando esta se da con intencionalidades transformadoras, al poder. Tal vez puedan resultar discursos arcaicos pero no es ajeno a los planteos que esbozan como objetivo ambas experiencias. “Comprender el valor de la participación popular y trazar su estrategia exige pensar antes la cuestión de la producción social de poder de las clases populares a través de la participación” (Rodrigues Brandão, 1990, p. 105). Si bien los programas estudiados

plantean con énfasis la participación como medio y como fin, no fue posible identificar desde las voces de los actores líneas concretas que se distinguieran de lo instrumental.

El pasaje del voluntariado de “objeto” de prácticas a sujetos activos transformadores, encuentra más asidero en los discursos organizacionales, que en los que refieren a lo que sucedió efectivamente en ambas experiencias. Muchas veces se cuela más un tipo de participación basada en criterios de eficacia y eficiencia, donde esta suple la falta de recursos de otra índole (personal rentado, recursos financieros, etc).

En estos contextos, parecería que la transformación social deseada, solo podría ser alcanzada a través de la militancia. En tanto el trabajo voluntario ideológicamente, no contemplaría la misma como objetivo, si bien en su accionar pudiera estar coadyuvando a esta.

Dotar de sentidos al voluntariado y poder visualizarlo como algo más que un instrumento de acción que puede ser utilizado desde cualquier paradigma, requiere tomar en cuenta las subjetividades de quienes lo desarrollan. Asociar al voluntariado en forma genérica con proyectos “neoliberales” o verlo simplemente como una herramienta de la cual pueden echar mano los gobiernos –sean del corte que sean, conservadores o progresistas- para procurar mano de obra barata, es todo un riesgo que surge de algunos relatos. Es ahuecar y corroer un formato de participación como se plantea desde algunos actores. El voluntariado podrá no ser el elegido por otros y otras que vienen/venimos munidos de prácticas discursivas que plantean el cambio social como leitmotiv-, pero la lucha a dar abarca no solo lo discursivo. Es también una pelea por cambios de fondo que tocan praxis y también paradigmas, no solo de lo que se ha producido y cómo, si no de a dónde queremos llegar con esas prácticas.

Si bien como se ha repasado los orígenes de la concepción del voluntariado, están ligados a corrientes liberales del siglo XIX -donde el altruismo y la caridad se consideran cuestiones de los particulares sin injerencia por parte del Estado-, no podemos olvidar que muchas de las políticas sociales que hoy concebimos como conquista de derechos, tienen en estas experiencias su origen. Por tanto y aunque hoy se vean robustecidas como políticas públicas -formando parte de los repertorios tanto de derechos conquistados como por alcanzar en nuestras mallas de protección social-, provienen de aquellas simientes que también fueron origen común del voluntariado.

Una definición de trabajo voluntario que prescinda de la definición “política”, en tanto tome como eje y centralidad el “no lucro” y no los valores o las orientaciones filosóficas e ideológicas que llevan a que alguien desee actuar y trabajar en pro de una causa, conduce sin lugar a dudas a considerar al voluntariado simplemente como un arsenal con arreglos a fines que debe reducirse a “aportar” recursos (capacidades humanas, financieros, materiales, etc.) a objetivos que “otros” definan. Y esto es todo un riesgo, dado que las acciones realizadas a través de trabajo voluntario muchas veces suelen ser mucho más “políticas” de lo que consideramos. Esto último, en lugar de alejar al voluntariado como consideré inicialmente de la militancia, une a ambos conceptos. Hay una impronta diferencial eso sí, entre la figura de quien realiza trabajo voluntario y la del militante. Al primero no se le exigen actitudes de perseverancia, ni de compromiso como tales. Incluso vulgarmente, se tiende a pensar en el voluntariado como una forma de participación ninguneada, de segunda, más similar al activismo acrítico. En tanto la militancia, solemos asociarla con el compromiso y la entrega con la lucha por causas de mayor porte, así como con una participación crítica y con "conciencia". Y si bien la militancia no tiene relación alguna con el lucro, este no aparece como característica central de su definición y esto podría ser a causa de que no se la asocia al liberalismo económico (como contracara del surgimiento del voluntariado), y por ello no tiene razón para desligarse de este aún en términos de identificación por negación (lo que no es).

Del militante se espera además, que haga visible y muestre lo que hace y piensa. Esta no es una expectativa que se tenga del trabajo voluntario, por más compromiso que reporte el mismo y por muy loable que este sea considerado a la interna de una organización o una sociedad. Por tanto, la autoidentificación encontrada por parte de algunos actores vinculados al Plan Juntos (especialmente a las brigadas), se convierte en un diferencial respecto a las concepciones del voluntariado en general.

Una de las principales conclusiones que he sacado del proceso de elaboración de este trabajo, sobre todo del conocimiento de sus actores y sus prácticas, es que voluntariado y militancia no son conceptos que sean antagónicos ni excluyentes, tanto desde la visión institucional como de la de los actores. Son términos vastos y polisémicos eso sí, que permiten cobijar diferentes formas de ser y hacer. Si bien desde Techo institucionalmente se reivindica mucho más el trabajo voluntario, en tanto desde Juntos (y sobre todo desde el formato colectivo como son las Brigadas) se auto referencian mucho más con la

militancia o el trabajo solidario, esto no constituye al menos en lo que pude conocer un diferencial de peso, sino más bien de tipo semántico y de autopercepción.

Un aspecto que no logré indagar suficientemente pero que llamó mi atención poderosamente, es el lazo existente entre el voluntariado y el pasaje al trabajo remunerado. Esto que en teoría muchos de los actores entrevistados para este trabajo (sobre todo referentes académicos y también vinculados a la Mesa de Voluntariado), advertían como un riesgo, en el Plan Juntos y en Techo parece haber sido un recorrido habitual (más en el último donde fue prácticamente la norma), lo cual no se registra como un problema desde los actores institucionales.

En cuanto al Plan Juntos, lo que sí fue señalado como un riesgo, es el hecho de que se tomara como mérito para la contratación de tipo rentada el haber desempeñado trabajo voluntario en la organización en forma anterior.

En el caso concreto de Techo, la totalidad de las personas a las cuales entrevisté para este trabajo y que ocupaban en ese momento u ocuparon con anterioridad un cargo institucional rentado, antes habían ingresado como voluntarias por determinado período.

No quiere decir que todo el voluntariado vaya a transformarse en personal rentado, pero ambos ejemplos dan cuenta de cómo el trabajo voluntario es tomado como “mérito” a la hora de incorporar personal en sus equipos, lo cual también puede conducir a mostrar el trabajo voluntario como el pago de un “derecho de piso”.

En Techo, como se ha mencionado en el transcurso de este trabajo, el voluntariado juega efectivamente un rol preponderante que penetra todas las esferas de la institucionalidad. Es posible encontrar voluntariado en la integración de los máximos órganos –tanto nacionales como internacionales- de toma de decisiones, planificación y gestión institucional, así como las diferentes áreas de organización del trabajo con que la institución cuenta.

Otra observación destacable es que Techo cuenta además con una cuantificación del trabajo voluntario en las distintas intervenciones, llegando a producir en oportunidades un “modelaje” de cuántas horas promedio lleva una intervención determinada –sobre todo lo ligado a obras concretas y tangibles, no así procesos sociales-.

En tanto en el Plan Juntos –circunscribiéndonos al período de estudio propuesto-, la presencia del voluntariado cobra especial importancia en el relato de los actores. No obstante en la práctica, solo un tipo de voluntariado en particular el de las Brigadas

Agustín Pedroza, parece ser el centro de atención. En medio de un discurso que vincula al voluntariado con la militancia y la participación, el Plan Juntos parece no haber tenido la capacidad de operar potenciando el caudal de apoyo que recibió mediante este formato por otros sectores de la población (pre-organizados o no). Esto fue planteado como una disconformidad tanto por algunos actores que trabajaron voluntariamente en el Plan, así como de actores técnicos y políticos del mismo. Por ejemplo, desde actores institucionales (técnicos y políticos) del Plan Juntos, señalaban que más allá de las debilidades que pudiera tener la propuesta de incorporación de trabajo voluntario –las urgencias existentes, sobre todo las relacionadas con la pronta intervención y la necesidad de no perder credibilidad mostrando avances-, el voluntariado en sí no fue algo aceptado unánimemente desde la institucionalidad.

Como se ha traído a escena a través de algunos autores (García y Spampinato, 2003; Pereira et al, 2012 y García Roca, 2001), muchos son los que destacan como eje medular del voluntariado su participación crítica, vinculada a su “poder” ciudadano y transformador. Para desarrollar un voluntariado crítico, según señalan varios de estos mismos autores, es necesario permear la institucionalidad en la cual reside el voluntariado. Es decir, no solo las prácticas cotidianas, sino también la misión, la visión y la forma de decidir y gestionar de las organizaciones. También mencionan que para lograr este fin, es necesario generar espacios de formación y también de análisis y cuestionamiento de los aprendizajes –básicamente prácticos-, que brinda el trabajo voluntario. El llamado voluntariado “transformador”, ese que tiene la capacidad de “reaccionar” en prácticas y discursos contra el proyecto neoliberal de sociedad actual (Pereira et al, 2012), sería el que mejor encarne este paradigma.

La dimensión de lo político en el voluntariado y su capacidad de trascender los problemas cotidianos, generando procesos de concientización sobre las causas de los mismos, suele señalarse por varios de estos autores, como un camino a recorrer. No obstante en las experiencias analizadas en esta investigación, queda pendiente. Se produce al decir de Pereira et al (2012), una tensión que ubica al voluntariado como una actividad humana que se propone actuar sobre problemáticas concretas (materiales se podría agregar) y “remediar” mediante este accionar las consecuencias, tomando conciencia –según plantean estos autores-, de las causas estructurales que los generan. La distancia entre el discurso y la práctica, analizada en estas experiencias en particular, no es generalizable y aplicable a todas las expresiones de voluntariado existentes.

García Roca (2001), sin embargo advierte como uno de los grandes problemas que puede acarrear este tipo de participación del voluntariado sobre todo cuando entra en relación con el Estado, es el convertirse en satélite o brazo ejecutor del mismo parafraseando al autor. Se habla de recuperar actores sociales y atender cada vez más la demanda de participación social, permitiendo las más diversas expresiones de las organizaciones y actores sociales, tratando de encontrar vías entre la mercantilización exacerbada del capitalismo y la burocratización estatista. El mayor riesgo de esto, señala el autor, es que el voluntariado se convierta en un yacimiento de empleo desvirtuando sus valores constitutivos y su telos.

Las formas de “contrato” (explícito o no), que establecen ambas organizaciones con su voluntariado, contiene una tensión dialéctica que va entre la obediencia a raja tabla de los supuestos institucionales sin cuestionarlos, hasta el esgrimido llamado a la reflexión. Este termina encorsetado en algunos espacios extra de participación, más vinculados al “coaching” motivacional y a la satisfacción de quienes desarrollan tareas voluntarias. Es más, en algunos momentos -quienes desarrollan voluntariado-, parecerían funcionar más como “poleas de transmisión” de definiciones que les son ajenas y que deben ejecutar como si le fueran propias, muchas veces sin tener el espacio para poder analizarlas y mucho menos cuestionarlas.

Es necesario realizar una mención también a las expectativas del Plan Juntos respecto al trabajo voluntario, ligada en muchos de los casos a una cuasi extensión de militancia socio-política y por supuesto sin dejar de lado que fue un “mandato” inicial de Mujica. Esto queda fundamentado en los canales de comunicación privilegiados entre la institucionalidad del Plan y el voluntariado, donde el rol de la Interbrigadas en parte del proceso es señalado como hito no solo desde actores técnico-políticos del Plan, sino también como fue explicitado desde los propios actores.

Como conclusión principal respecto al Plan Juntos, a excepción del trabajo voluntario (solidario en sus términos) del SUNCA, su papel es muy residual. El Plan Juntos no contaba al momento del trabajo de campo de esta investigación, con una cuantificación del aporte del trabajo voluntario, ni en horas generales trabajadas de este modo, ni en aporte a la producción concreta en obra, ni en otro tipo de aportes en trabajos comunitarios, sociales, etc., según me fue transmitido. A contraposición, el SUNCA si cuenta con estos datos, teniendo cuantificado el aporte realizado al Plan pero también a otras acciones realizadas en el marco de las brigadas solidarias.

En cuanto a los **roles asignados al voluntariado**, se encontraron diferencias y similitudes entre ambos programas. Si bien la cara visible del trabajo voluntario en el período de estudio se centra en las intervenciones concretas en obra tanto en Techo (con las viviendas de emergencia) como en Plan Juntos (con las intervenciones de mejoramiento y también de obra nueva), esto fue utilizado considero también, para captar nuevo voluntariado. No obstante, esto trajo aparejado algunos problemas. Por un lado, quién, cómo y dónde se definían esos roles, y por otro, cómo se articula el trabajo voluntario con el personal técnico rentado. Esto último tuvo especial relevancia en el Plan Juntos donde el voluntariado a nivel de equipos técnicos asignados a los territorios de las distintas intervenciones, no siempre valoraron de igual manera su presencia. Las dificultades de articulación y la disparidad de criterios adoptados en cada experiencia o situación, fue otro de los elementos que los actores -tanto voluntarios como institucionales del Plan Juntos-, señalan como una falla.

La llegada del voluntariado, la forma de contacto y la inserción en las actividades tanto puntuales como más permanentes, es distinta en ambos programas analizados. En el Plan Juntos parece ser mucho más sui-géneris, aspirando a que se den lugares para analizar las prácticas y continentar al personal voluntario sin especificar mucho el formato. Fue relatado por ejemplo, que la metodología de trabajo consistía en que aquellas personas que ingresaban en forma individual entendieran rápidamente la necesidad de actuar colectivamente y no porque se integraran a una brigada sino porque se integraran a una comunidad. Pero sin embargo al preguntar como hacían esto, la respuesta era que cada caso fue distinto y que dependía mucho de los barrios donde se actuara, de los colectivos que estuvieran “en la vuelta” e incluso de los equipos técnicos “más o menos afín al voluntariado”. Considero que expresiones como estas, dejan planteado como no todos los tipos de voluntariado que albergó el Plan en el período analizado, fueron valorados de igual manera como veremos más adelante. Por momentos, la presencia de voluntariado según actores técnicos significó, una tensión e incluso una distracción de la tarea principal. Excepto claro está, la presencia de un voluntariado especializado en la construcción como el de la Brigada Agustín Pedroza, el cual fue siempre bien recibido.

En Techo, la presencia del voluntariado aparece como una preocupación en las distintas entrevistas que se realizaron de una u otra forma, desde el primer contacto y como lineamiento institucional a nivel general. No obstante, de acuerdo a los relatos recogidos es posible afirmar que existe un discurso ambiguo respecto al rol que debe

cumplir el voluntariado. Sobre todo que el catalogado como crítico, no pasa de ser una expresión de deseo. Me pregunto, si la actitud crítica no es un atributo que se le adjudica a una práctica que no lo puede contener, no solo por sus alcances sino porque depende en todo caso más de la institución que lo cobija, que de la propia intención del voluntariado.

Por otro lado en el Plan Juntos la diversidad de voluntariado que convocó por momentos, también generó tensiones a la interna de los territorios –y con esto quedan comprendido tanto los equipos técnicos, como los actores vecinales-, a la hora de recibirlos. No era lo mismo que viniera una brigada del SUNCA, que estudiantes liceales a colaborar. Si bien se parte de que hubo apertura para recibir ambas propuestas y muchas más variantes, la mirada de “utilidad” del voluntariado no fue la misma según se relató. A pesar de ello, el poder sumar un voluntariado como el juvenil que venía acompañado de la referencia de un proyecto de una institución educativa que lo albergaba, se reconoce como un allanamiento de camino por otros actores, ya que quitaba un poco el peso de continentalizar que pasaba con ese voluntariado cuando se topaba con algunas realidades que le eran ajenas. Incluso estas experiencias, fueron relatadas en términos positivos tanto por quienes hicieron voluntariado, como por actores institucionales de ambos programas, planteando las externalidades positivas de este tipo de vivencias en momentos donde en las relaciones prima por ejemplo “el miedo al otro” según fue expresado. El Plan Juntos, al igual que Techo plantea que se vincula con un voluntariado puntual y esporádico, en relación al voluntariado proveniente de instituciones educativas (que en el período de estudio provinieron mayoritariamente del marco de la Pastoral Social). En el Plan Juntos, asemejan este tipo de trabajo a ese formato también llamado “golondrina”. Si bien esto no se cataloga como negativo en sí mismo, por las externalidades antes mencionadas, si resulta poco propicio para poder desarrollar acciones en clave de proceso, tanto para quienes brindan, como para quienes son receptores de ese trabajo voluntario.

No obstante lo relatado, pude recoger incluso algunos testimonios que mencionan que algunas instituciones educativas iniciaron los procesos de vinculación a determinados barrios a través del Plan Juntos y luego continuaron el trabajo voluntario más allá de la coordinación institucional en forma autónoma, refiriéndose solo a los actores vecinales. Lo que también fue posible saber, es que cada una de estas instituciones educativas contó con equipos conformados para liderar de alguna manera estas intervenciones y hacerlas articular con las propuestas educativas, brindando marcos de continentalización acordes a las necesidades que los propios jóvenes iban planteando. En oportunidad de una visita

realizada al Plan Juntos Casavalle pude dialogar con docentes y adultos referentes de estas y estos adolescentes y jóvenes que fueron convocados a conocer la realidad de una zona a la que asiduamente concurrían los voluntarios. El objetivo de esas instancias –que me explicaron las hacían cuando tenían oportunidad, aunque no formaba parte de su plan de trabajo-, era brindar tranquilidad a los adultos referentes y poder desterrar algunos prejuicios y temores.

En términos generales puedo decir que encontré dos tipos de relatos respecto a la función del voluntariado. Uno más recostado a la acción y otro más a lo político –en sentido amplio-. En lo discursivo institucional, ambos se hacen presentes en ambas experiencias con mayor o menor énfasis. En tanto, desde quien recibe el voluntariado, el relato vinculado a la acción es puesto de manifiesto, mientras el político, cuesta mucho más que sea visualizado.

Así como hemos visto respecto a la participación que muchas veces es más simbólica que real, sucede algo similar con lo observado en el voluntariado en general. Se visualiza a través de las voces de los actores, un desarrollo de tipo tutelado y que muchas veces apela solo a la adhesión a propuestas diseñadas por otras personas ajenas al voluntariado y sin contacto directo con éste. En muchos de los relatos de los actores voluntarios, surge la idea de un voluntariado de tipo instrumental, donde la reflexión y el aporte de tipo intelectual y ético-político que pudieran hacer, no tienen cabida en términos reales. Esto resulta sin dudas paradójico si lo contrastamos con el discurso institucional que sustenta a ambas experiencias.

En una exploración sobre las tendencias actuales del voluntariado pude encontrar que casi todas las experiencias (además claro está de Techo y Juntos), señalan como líneas de acción: a) la capacitación para el desarrollo de la tarea, proponiendo un voluntariado reflexivo y con formación y preparación para este tipo de trabajo, tendiendo a la profesionalización del mismo y b) los espacios de reflexión para realizar “análisis crítico” de las distintas realidades contextuales donde se insertan los procesos de voluntariado (ya no solo importan las consecuencias o manifestaciones de las diversas problemáticas sociales, sino también las causas).

En cuanto a que tan presente y relevante se considera la **capacitación y el monitoreo del trabajo voluntario** en ambos programas analizados, resulta ser un tema donde se evidencian diferencias entre lo postulado y las prácticas concretas para hacerlo efectivo.

En Techo, todo indica la existencia de una preocupación y una “ocupación” en la temática tanto a nivel nacional como del Programa en sí. Se hizo mención particular a esto en las entrevistas, y está plasmado en varios documentos institucionales, que esta es una línea común en el accionar en los países donde está presente la organización.

También desde Techo en la línea de capacitación permanente que intentan desarrollar, me fue transmitido desde actores institucionales, que en 2016 se desarrolló un ciclo de formación que culminó en un Diplomado que tiene dos vertientes: trabajo en comunidad y liderazgo de equipos. Es un piloto que se desarrolló con un máximo de 20 participantes a lo largo de 5 instancias de talleres y 3 salidas de campo. Desconozco si esta fue una actividad que pudo ser sostenida en el tiempo en años posteriores, pero como propuesta daría cuenta de una preocupación institucional y de estrategias dirigidas a poder dar cobertura a una necesidad planteada desde el voluntariado.

Si bien Techo se lo plantea como uno de sus objetivos estratégicos en forma explícita, en los hechos el espacio para el pensamiento crítico se ve sumamente reducido.

En tanto, desde el propio voluntariado que participó del Plan Juntos la formación-capacitación, fue señalada con mucho énfasis, aduciendo una “falta de cuidado” y una impronta de trabajo desprovista de mecanismos que permitieran abordar las dificultades emanadas de estas prácticas. Asimismo, esto fue planteado como uno de los factores que produjo mayor desgaste y desvinculación del voluntariado en el periodo de estudio.

Desde algunos actores consultados, se señaló la Interbrigadas como un espacio también de formación de voluntariado. Incluso se planteó que sirvió como un sostén de esta debilidad en la ejecución del Plan, llegando a contribuir con la capacitación de voluntariado que se acercaba en forma particular. Sin embargo, también fue aclarado que no todos los colectivos eran igual de abiertos para poder albergar a otro voluntariado que no fuera el propio, y esto fue muy caso a caso, según se relató.

En suma, en el Plan Juntos los espacios de formación, fueron cambiando de formato desde los Plenarios mensuales de voluntariado y la Interbrigadas en sus inicios, a reuniones que se realizaban entre diversos colectivos (incluyendo las brigadas pero también otros como gremiales de arquitectos, de personal médico, de magisterio, etc) y también voluntariado aislado generando un espacio para socializar información y para el tratamiento y profundización en alguna temática (ejemplo de esto fueron los campamentos de verano, las salidas, los intercambios entre barrios, etc). Este derrotero

en búsqueda de formatos que pudieran dar marco al voluntariado parece no haber sido exitoso en la valoración tanto de los actores institucionales y técnicos, así como la del propio voluntariado, expresando que no llegó a poder construir una metodología potente y de soporte para sus prácticas.

El voluntariado más cercano a la filantropía -aunque enmarcado en el paradigma de la justicia social-, es el que se presenta como capaz de aglutinar tanto intereses del Estado como del mercado, yendo en detrimento de los espacios para la esfera más deliberativa de la participación sociopolítica que podría albergar. No obstante, cuando lo que se plantea es la actuación en torno a proyectos y programas que se autoreferencian cuasi como políticas sociales (como en el caso sobre todo de Juntos por su institucionalidad para-estatal en el periodo de estudio, pero también en Techo con un formato muy ligado a un discurso de abordaje integral de la problemática sociohabitacional de los sectores más desfavorecidos de la sociedad), surgen algunas incongruencias.

Esto se da en parte y paradójicamente, acompañado de un discurso que plantea exactamente lo contrario, es decir el posicionamiento de la vereda de enfrente al asistencialismo en las dos experiencias analizadas.

Para abordar la **visibilidad y valorización del trabajo voluntario** en las experiencias analizadas, recurrí a las visiones, tanto de quienes realizan el trabajo voluntario, de quienes lo reciben, así como de referentes y técnicos institucionales de ambos programas.

En torno a poder valorar si existió empoderamiento de la población beneficiaria a partir de la presencia de voluntariado en las experiencias analizadas, considero que no. Más allá de que ambos programas se planten la búsqueda de la participación protagónica de la población a la cual va dirigido su accionar y el voluntariado forme parte de este enfoque, de acuerdo a lo relevado no pude constatar que la población tuviera un relato propio, al menos no fue expresado en las entrevistas realizadas. La población destinataria, habla desde sus carencias, conoce sus necesidades (es decir la primacía de las demandas), la falta de presencia del Estado, las cosas buenas que hicieron ambos programas y el voluntariado que los acompañó, pero no se hace referencia a capacidades que hayan quedado instaladas en los territorios de la mano del voluntariado que participó de las experiencias.

Considero que la falta de visibilización del voluntariado, tanto en Techo como en el Plan Juntos, tiene estrecha relación con la escasa “valorización” social del mismo. Si bien

discursivamente a la interna de ambos programas se recalca su importancia, el no disponer de medición de impacto de la intervención, da cuenta de ello.

Por otra parte, tal como fuera señalado por algunos actores, en Uruguay hay ausencia de un marco normativo acorde a las necesidades del voluntariado. Esto fue señalado desde un espacio aglutinador de estas prácticas de la sociedad civil como lo es la Mesa Nacional de Diálogo sobre Voluntariado y Compromiso Social. Desde allí se plantea que no existe un marco que impulse y estimule la promoción del voluntariado, que genere incentivos para aquellas personas y organizaciones que desean desarrollar este tipo de trabajo y no sólo haciendo referencia a los de tipo material sino también “vinculados a la formación cívica, aprovechando el potencial del voluntariado como herramienta para la construcción de ciudadanía y para el desarrollo de iniciativas solidarias” (como expresa el Actor académico 2, comunicación personal, 2017). Al no contar con una regulación acorde por parte del Estado, que preservando la autonomía de estas prácticas, logren dar garantías para su ejercicio, se considera desde actores vinculados a la Mesa Nacional de Diálogo sobre Voluntariado y Compromiso Social, que se está desaprovechando un gran potencial.

Otras consideraciones que no estuvieron contempladas en los ejes escogidos, tienen que ver con el tipo de tareas desarrolladas en ambas experiencias y con la mirada de la población a la que va dirigido el voluntariado.

Las tareas desarrolladas a través de voluntariado son tan variadas que muchas veces hacen que los roles aparezcan difusos. Inicié este trabajo con muchas dudas y estereotipos respecto a la función social del voluntariado. Lo culmino, con algunas de esas dudas resueltas, pero agregué nuevas. También he incorporado algunos aprendizajes, uno de los principales refiere a que la mayor responsabilidad en las zonas grises que afectan tanto al propio voluntariado como a las personas destinatarias del mismo, es de las instituciones convocantes y sus prácticas hacia el propio voluntariado que reflejan falta de apego y muchas veces desvalorización del mismo (aunque los discursos digan cosas contrarias).

Para la población beneficiaria de ambos programas, el interés radica en obtener las prestaciones, los servicios o los beneficios y no saber con exactitud quien lo brinda o porque lo hace, no constituye un eje de preocupación. En esto, se diluye muchas veces la pertenencia institucional bajo la cual se realiza el trabajo voluntario.

Por último, la no colocación en la “agenda” pública de la temática del voluntariado por parte de los actores académicos, políticos y sociales, considero que sustentan también esta visión degradada del mismo. Más allá del tiempo transcurrido desde el trabajo de campo realizado, hoy encuentro validez en una investigación que problematiza la acción del voluntariado en tiempos en que el Estado sufre una retraída y la política social se privatiza.

Referencias bibliográficas y otras fuentes documentales

Referencias bibliográficas

- Aguirre, R. editora (2009). *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*. UNIFEM Uruguay
- Alegre, P. y Filgueira, F. (2009). *Una reforma híbrida. La política social y laboral en el Uruguay de 1985 a 2008*. Artículo publicado en Revista Internacional del Trabajo, vol. 128, N° 3, Ginebra
- Álvarez-Gayou, J.L., (2005). *Cómo hacer investigación cualitativa*. Fundamentos y metodología. Paidós, México
- Álvarez Leguizamón, S. (2013). *La nueva economía política de la pobreza: diagnóstico y asistencia*. Revista Voces en el Plan Fénix N° 22. Recuperado de <http://www.vocesenelfenix.com/category/ediciones/n%C2%BA-22>
- Álvarez Leguizamón, S. en Barba Solano C. y Cohen N. compiladores (2011). *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. CLACSO, Argentina, pp.:251-285
- Arancibia, P.; Balart, F., (2007). *Sergio de Castro. El arquitecto del modelo económico chileno*. Recuperado <https://www.cepchile.cl/sergio-de-castro-el-arquitecto-del-modelo-economico-chileno/cep/2016-03-04/094530.html>
- Araya, J. M. (2009). *Sociedad, economía y política en la Argentina Contemporánea: organizaciones públicas no estatales productoras de servicios sociales*, Buenos Aires. Recuperado <http://www.ceipil.org.ar/wp-content/uploads/2010/10/libro%202.pdf>
- Arendt, H., (1997). *¿Qué es la Política?* Editorial Paidós, Barcelona
- Arendt, H., (1998). *La condición Humana*. Editorial Paidós, Barcelona
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997). *La ciudad en el Siglo XXI*. Simposio de buenas prácticas en gestión urbana en América Latina y el Caribe. Recuperado <https://leerlaciudadblog.files.wordpress.com/2016/05/rojas-y-daughters-la-ciudad-en-el-siglo-xxi.pdf>
- Barba Solano, C., (2004a). *Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington*. En Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad, Guadalajara: Universidad de Guadalajara, Vol. XI, N° 31
- Barba Solano, C., (2004b). *Régimen de bienestar y reforma social en México*. ONU/CEPAL; N° 90, Chile. Recuperado <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/barba/08barba.pdf>
- Barba Solano, C. (2007). América Latina: regímenes de bienestar en transición durante los años noventa en Caderno CRH, vol. 20, núm. 50, mayo-agosto, 2007, pp. 197-211. Universidade Federal da Bahia, Salvador

- Barba Solano, C. (2008). *Reforma social y ciudadanía social en América Latina durante los años noventa: una perspectiva comparada*. CLACSO. Recuperado <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/barba/08barba.pdf>
- Berrios, F., (2010). *Un Techo para Latinoamérica*. El Mercurio Aguilar, Santiago de Chile
- Bettoni, A., Licandro, O. y Pereira J. (2012). *Presente y futuro del voluntariado en Uruguay: prácticas, discursos y significados*. Programa CIVIS Departamento de Sociología y Trabajo Social Facultad de Ciencias Humanas Universidad Católica del Uruguay, Montevideo
- Bobbio, N., (1985). *Estado, gobierno y sociedad: por una Teoría General de la Política*. Fondo de Cultura Económica, México
- Bolívar T. y Erazo Espinosa, J. (coord.), (2013). *Los lugares del hábitat y la inclusión*. FLACSO-Ecuador, CLACSI y MIDUVI, Quito
- Bonilla Soria, A., Álvarez Echandi, I. y Sáenz Breckenridge, S. (editores) (2015). *Políticas sociales en América Latina y el Caribe: Escenarios contemporáneos, inversiones y necesidades*. FLACSO, Costa Rica
- Bourdieu, P., (1999). *La miseria del mundo*. Akal editores, Zaragoza
- Bresser Pereira, L. y Cunill Grau, N., (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Editorial Paidós, Buenos Aires
- Cáceres, G., (2017). *Política y ciudad bajo el reformismo urbano*. Estudios del hábitat – UNLP. Recuperado <https://revistas.unlp.edu.ar/Habitat/article/view/3100>
- Caldarelli, G., et al, (1995). *Las lógicas de acción de las asociaciones voluntarias. Los espacios de altruismo y la promoción de derechos*. Artículo publicado en Thompson, A. (compilador) Público y Privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina. Buenos Aires: UNICEF-Losada, pp.151-178
- Calzada, I., (2008). *Regímenes de bienestar y valores en Europa*. Recuperado www.google.com.uy/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=images&cd=&ved=2ahUKEwiL7oabkvrbAhVBFZAKHXo_COgQjhx6BAgBEAM&url=https%3A%2F%2Fwww.researchgate.net%2Fpublication%2F259476866_Regimenes_de_bienestar_y_valores_en_Europa&psig=AOvVaw1gDwIgSVlq3CquQ8X_r5-M&ust=1530405314695108
- Capella, J.R., (1993). *Los ciudadanos siervos*. Editorial Trotta, Madrid
- Cáritas española, (2001). *Repensar el voluntariado*. Cáritas, Madrid
- Carrión, F. (2007). *El espacio público, punto de partida para la alteridad*. En Segovia, O (Ed.), *Espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía*. Ediciones SUR, Santiago de Chile
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires, Editorial Manantial
- Cavallo, A., Salazar, M. y Sepúlveda, O., (1989). *La Historia Oculta del Régimen Militar*. Santiago, Ed. Antártica

- Centro de Estudios Públicos, (1992). *El Ladrillo. Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno*. Santiago. CEP Ediciones
- CIS (Centro de investigación Social de Un Techo Para Chile), (2010). *La reconstrucción como una oportunidad de integración. Estudio de casos de comunidades afectadas por el Terremoto y Maremoto del 27/02/2010*. Santiago de Chile
- CLACSO. *Cuadernos de Pensamiento Crítico Latinoamericano*. Descargas online <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/cuadernos/>
- Coutinho, C.N., (1981). *Gramsci*. L&PM Editores, San Pablo
- Coutinho, C.N. (1997). *Notas sobre ciudadanía e modernidade*. En Praia Vermelha Nº 1, Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil
- Coutinho, C.N. (1999). *Representación de intereses, formulación de políticas y hegemonía*. En Borgianni E. y Montaña, C. *La Política Social Hoy*. Editorial Cortez, San Pablo
- Correa, S. (2005). *Con las riendas del poder: la derecha chilena en el siglo XX*. Editorial Sudamericana, Santiago
- Cortes, R. y Marshall, A (1999). *La reforma social de los noventa*. En Revista Desarrollo Económico, IDES, Vol. 39, Nº 154, Buenos Aires
- Cunill Grau, N., (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. CLAD, Editorial Nueva Sociedad, Caracas
- Cunill Grau, N., (2000). *Responsabilización por el control social. En La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Consejo Científico del CLAD (coord.), BID, Editorial Universitaria de Buenos Aires
- Cunill Grau, N., (2004). *La democratización de la administración pública: los mitos a vencer*. En Política y gestión pública, Fondo de Cultura Económica, CLAD, Buenos Aires
- Cunill Grau, N., (2005). *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. BID. Versión mimeográfica s.d.
- Cunill Grau, N. (2009s). *El mercado en el Estado*. Recuperado http://nuso.org/media/articles/downloads/3608_1.pdf
- Cunill Grau, N. (2009b). *Contraloría Social y derechos sociales: el desafío de la integralidad*. Recuperado http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVIII_No.I_1ersem/01_Nuria_Cunill.pdf
- De Souza Santos, B., (2006). *La Sociología de las Ausencias y la Sociología de las Emergencias: para una ecología de saberes*. CLACSO, Buenos Aires
- Delamaza, G., (2005). *Tan lejos tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. LOM Ediciones, Santiago de Chile
- Delamaza, G. (2006). *Los ciudadanos ¿Podemos gobernar/nos?* Recuperado <http://www.asuntospublicos.cl/detalle.php?id=3426>, julio 2006

- Delamaza, G. y Flores, D., eds. (2009), *Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana*. Universidad de Los Lagos, Santiago de Chile
- Delamaza, G. (2011). *Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades*. Disponible en https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682011000300003
- Drucker, P., (1993). *Dirección de Instituciones sin fines de lucro*. Ed. El Ateneo, Buenos Aires
- De Sousa Santos, B., (1998). *De la mano de Alicia. Lo Social y lo político en la postmodernidad*. Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes, Bogotá
- De Sousa Santos, B., (2004). *Democratizar la democracia: Los caminos de la democracia participativa*. FCE, México
- Di Virgilio, M. y Rodríguez M. (2013). *Producción social del hábitat*. Café de las Ciudades, Buenos Aires
- Erramuspe, A., (1995). *Encuesta de Opinión Pública: Compromiso, solidaridad y filantropía social*. ICD, Montevideo
- Fascioli, A., (2009). *El concepto de sociedad civil en J. Habermas*. Departamento de Filosofía de la Práctica/FHUCE/UdelaR, Montevideo
- Fernández, L., (2006). *¿Cómo analizar datos cualitativos?* Universitat de Barcelona Institut de Ciències de l'Educació Secció de Recerca Butlletí Ficha 7.
- Fleury, S., (2009). *Ciudadanías, exclusión y democracia*. En Arroyo, D., Políticas sociales y de desarrollo y ciudadanía. La Crujía, Buenos Aires
- Fontaine Aldunate, A., (1988). *La historia no contada de los economistas y el Presidente Pinochet*. Ediciones Zig-Zag, Santiago
- García Canclini, N., (2009). *Diferentes, desiguales o desconectados*. Editorial Gedisa, España
- García, O., (2007). *La Pelota Cuadrada: Cómo se juega a la Solidaridad en la Argentina Posmoderna*. Buenos Aires: Seguir Creciendo.
- García, O. y Spampinato, S., (2011). *Ciudadanizar el voluntariado*. Recuperado http://www.buenosaires.gob.ar/areas/des_social/documentos/documentos/31%20-%20Voluntariado.PDF
- García Roca, J., (1994). *Solidaridad y voluntariado*. Editorial Sal Térrea, Santander.
- García Roca, X., (2002). *El voluntariado en la sociedad de Bienestar*. Recuperado http://participacionsocial.aytosalamanca.es/es/agenciadevoluntariado/docs/EL_VOLUNTARIADO_EN_LA_SOCIEDAD_DE_BIENESTAR.PDF
- Garretón M., (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile 1990-2010*. Editorial ARCIS-CLACSO-PROSPAL, Santiago de Chile
- Gramsci, A., (1992). *Antología*. Siglo Veintiuno editores, México

- Grassi, E., (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Espacio Editorial, Buenos Aires
- Guber, R., (2001). *La etnografía, método, campo y reflexividad*. Grupo Editorial Norma, Bogotá
- Guber, R., (2004). *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Editorial Paidós, Buenos Aires
- Güell, P., (2003). *Informe sobre desarrollo humano del PNUD: acelerados cambios y debilitamiento de nuestra cultura*. Revista CIS (Centro de Investigación Social) de Un Techo Para Chile
- Habermas, J. (1992). *Ciudadanía e identidad nacional: consideraciones sobre el futuro europeo*. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3156010>
- Habermas, J., (1999) *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Cátedra Teorema ediciones, Madrid
- Habermas, J., (2000). *Facticidad y validez. Sobre el Derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Editorial Trotta, Madrid
- Hamzaoui, M. (2006). *El trabajo social territorializado*. Nau Llibres, Valencia
- Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Voluntarios Naciones Unidas (VNU) (2009). *Voluntariado: prácticas solidarias en Uruguay*. Montevideo
- Harvey, D. (2000). *Espacios de Esperanza*. Editorial Akal, Madrid.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Editorial Akal, Madrid
- Holzmann, R. y Jorgensen, O., (2000). *Manejo Social del Riesgo: un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá*. Banco Mundial. Recuperado https://scp.com.co/ArchivosSCP/manejo_social_del_riesgo.pdf
- Intendencia de Montevideo, (2015). *Participación ciudadana, una seña de identidad. Una mirada a los programas de la Intendencia de Montevideo*. Recuperado http://presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/sites/presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/files/articulo/descargas/participacionciudadana2015_final.pdf
- Isunza, E. y Hevia, F., (2006). *Relaciones sociedad civil- Estado en México. Un ensayo de interpretación*. Cuadernos para la Democratización, N° 4, ciesas-uv, Xalapa
- Jha, A., (2007). *La Vivienda Popular en América Latina y el Caribe*. Recuperado <http://documents.worldbank.org/curated/en/198521468091484324/La-vivienda-popular-en-America-Latina-y-el-Caribe>
- Kymlicka, W., (1996). *Ciudadanía Multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Editorial Paidós, Buenos Aires

- Kymlicka, W. y Norman, W., (1997). *El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía*. En *Ágora Cuadernos de Estudios Políticos* N° 7, Buenos Aires
- Lefebvre, H., (1974). *La Production de l'espace*. Recuperado https://www.persee.fr/doc/homso_0018-4306_1974_num_31_1_1855
- Levine, B., (2015). *El Desafío Neoliberal. El Fin del Tercermundismo en América Latina*. Editorial Norma, Santa Fe de Bogotá
- Licandro, O., (2009). *La incorporación de la función de marketing en las OSC: Opiniones y Prácticas*. Recuperado <https://cipes.org/articulos/1215%20-%20La%20funcion.pdf>
- Licha, I., (2010). *Una perspectiva estratégica del Voluntariado Universitario en la Región Latinoamericana*. Recuperado <http://www.bdigital.unal.edu.co/48046/1/30236898.2015.pdf>
- López Burian, C., Strauch, A., Rosa, M. y Camiruaga, N. (2011). *Un techo para mi país: entre la utopía de eliminar la pobreza y la construcción de viviendas de emergencia*. Disponible en https://www.academia.edu/2652804/Un_techo_para_mi_pa%C3%ADs_entre_la_uto%C3%ADa_de_eliminar_la_pobreza_y_la_construcci%C3%B3n_de_viviendas_de_emergencia_Con_Alexandra_Strauch_Mart%C3%ADn_Rosa_y_Natalia_Camiruaga
- Magri, A., (2014). *Vivienda, hábitat y ordenamiento territorial en los programas partidarios. En Final abierto hacia las elecciones de 2014*. Instituto de Ciencia Política, Estuario Editora, Montevideo
- Mandrini, M., Capdevielle J. y Ceconato, D., (2010). *Políticas neoliberales y resistencia en el territorio*. Ediciones Urbano, Universidad del Bio-Bio, Córdoba
- Modonesi, M., (2012). *Revoluciones pasivas en América Latina. Una aproximación gramsciana a la caracterización de los gobiernos progresistas de inicio del siglo*. En Thwaites Rey, M. (editora). *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Editorial Arcis CLACSO, Santiago de Chile
- Mundo, D., (2003). *Crítica apasionada. Una lectura introductoria a la obra de Hannah Arendt*. Prometeo Libros, Buenos Aires
- Naciones Unidas-Hábitat, (2008). *Bases de buenas prácticas Techo*. Recuperado <http://habitat.aq.upm.es/dubai/08/bp2172.html>
- Narbond, P., (2012). *¿Estado desarrollista de bienestar o construcción de la izquierda del Estado neoliberal? Los gobiernos del Frente Amplio de Uruguay*. En Thwaites Rey, M. (editora). *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Editorial Arcis CLACSO, Santiago de Chile
- Narbond, 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*. Disponible en http://biblioteca.clacso.edu.ar/Uruguay/icp-unr/20170217031324/pdf_579.pdf
- Navarro, M., (2003). *Política de financiación de la vivienda en Chile: Los últimos 30 años*. Recuperada

http://siteresources.worldbank.org/INTENBREVE/Newsletters/21182030/Jan07_101_LowIncomeHousing_SP.pdf

- Netto, J.P. (1992). *Capitalismo Monopolista e Serviço Social*. Cortez Editora, São Paulo
- Ocampo, J. A., (2003). *Capital social y reducción de la pobreza en América latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Recuperado <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2345/S029693.pdf?sequence=1>
- OIT, (2011). *Manual de medición del trabajo voluntario*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra
- Orellana, A. (2003). *Las dos caras del éxito de la política de vivienda en Chile ¿una cuestión de gobernabilidad metropolitana?* Recuperado [http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(047\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(047).htm)
- Pereira, J., Bettoni, A. y Licandro, O. (coordinadores), (2012). *Presente y futuro del voluntariado en Uruguay*. Universidad Católica del Uruguay, Montevideo
- Revelli, M., (2002). *Más allá del siglo XX*. Editorial El Viejo Topo, Madrid
- Rifkin, J., (1996). *El Fin del Trabajo*. Editorial Paidós, Buenos Aires
- Rodríguez, M. F., (2001). *Las formas “pobres” de hacer ciudad: un recorrido histórico sobre las modalidades de hábitat popular y su incidencia en la agenda estatal*. Recuperado <http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/280>
- Rodrigues Brandão, C. (1990) *Pensar a prática*. Escritos de viagem e estudos sobre educação. Ed. Loyola, San Pablo
- Salvador, S., (2009). *Necesidades de cuidados de los hogares. Aportes para la elaboración de Políticas Públicas de Igualdad de Género*. Inmujeres-MIDES, Montevideo
- Sautu, R., (2005). *Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación*. Ediciones Lumiere, Buenos Aires
- Schnaidt, X., (2007). *Nueva Política de Vivienda Social: ¿Fin de la pobreza periférica?* Recuperado en <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2007/07/06/nueva-politica-social-no-mas-pobres-en-la-periferia>
- Serra, I. y Sajardo, A., (2007). *La contribución del voluntariado de la Comunidad Valenciana a la contabilidad nacional*. Editorial Tirant lo Blanc. Valencia
- Smolka, M. y Mullahy L. (editores), (2010). *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Recuperado <http://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/perspectivas-urbanas-cd-full.pdf>
- Sojo, C. y Pérez Sáinz, J.P., (2002). *Desarrollo Social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*. Recuperado <http://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=45378>
- Sosa, M., Román, R. y Gandini L., (2017). *El trabajo voluntario es trabajo: retos e implicaciones para su conceptualización y medición*. En Padrón M., Gandini, L. y Navarrete E.

- (coordinadores). *No todo el trabajo es empleo. Avances y desafíos en la concepción y medición del trabajo en México*. Colegio Mexiquense, UNAM México
- Svampa, M. (editora), (2000). *Desde abajo. Las transformaciones de las identidades sociales*. Universidad Nacional General Sarmiento y Editorial Biblos, Buenos Aires
- Thompson, A. (1995). *Público y Privado*. UNICEF/Losada. Buenos Aires
- Thompson, A. y Toro, O. (1999). *El voluntariado social en América Latina. Tendencias, influencias, espacios y lecciones aprendidas*. Recuperado www.lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/thompson_toro_copy4.pdf
- UNFPA, INE, FCS, InMujeres. (2013). *Uso del tiempo y trabajo no remunerado en Uruguay 2013*. Disponible en <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/340523/Uso+del+Tiempo+y+Trabajo+No+Remunerado+2013/5c21b33e-ddde-41cd-a638-4d73e3f75a8d>
- UNITEs (Red Latinoamericana de voluntarios Universitarios en apoyo al servicio de Tecnologías de la Información de Naciones Unidas), (2003). *El papel del voluntariado en un mundo global*. PNUD. Recuperado http://unites.ucol.mx/pdf/3era_reunion/PNUD.pdf
- Valdés, J., (1989). *La escuela de Chicago: operación Chile*. Grupo Editora Zeta S.A., Buenos Aires
- Valencia, J., (2010). *Introducción al Tema Pensamiento Crítico latinoamericano*. Jornadas permanentes de economía política del Banco Central de Venezuela, Caracas
- Valenzuela, A. (1990). *El quiebre de la democracia en Chile*. FLACSO, Santiago de Chile. Recuperado http://eva.fhuce.edu.uy/pluginfile.php/18704/mod_resource/content/0/Valenzuela_la_quiebra_de_la_democracia_capitulo_3.pdf
- Van Til, J. (1988). *Democracy and Voluntary Action*. Foundation Center. Nueva York
- Vázquez, G. - 1996. *Filantropía y Orden Jurídico en Uruguay*. ICD, Montevideo
- Veiga D y Rivoir A., (2001). *Desigualdades sociales y segregación en Montevideo*. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo
- Veneziano, A. (2012). *Los dos paradigmas de la descentralización*. Disponible en <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/PAMPA/article/view/3220>
- Vergara, P. (1984). *Auge y caída del neoliberalismo en Chile: un estudio sobre la evolución ideológica del régimen militar*. FLACSO, Santiago de Chile
- Wacquant, L., (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Siglo XXI editores, Argentina
- Wainemar, C. y Sautu, R., (2001). *La trastienda de la investigación*. Ediciones Lumiere, Buenos Aires
- Zibechi, R., (2010). *Política & Miseria Una propuesta de debate sobre la relación entre el modelo extractivo, los planes sociales y los gobiernos progresistas*. Editorial La vaca, Buenos Aires

Viana, J., Velásquez Carillo, C., Thwaites Rey, M., Bonetto, M., Almeyra, G., Cortés, M., Bonnet, A., Gómez Leyton, J. (2012). *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. CLACSO, Santiago de Chile

Otras fuentes documentales

Aguayo Fuenzalida, F., (2003). *Voluntariado y transformación social*. Centro de investigación social (CIS) un Techo para Chile e Infocap, Chile (disponible en <http://www.iniciativasocial.net/opinion.pdf>)

Albarracín, A. (13/5/2005). *Proyecto de Ley Sobre Voluntariado: una articulación en suspenso*. Brecha. Montevideo, pp.5-6

Álvarez Rivadulla, M. J. (2014). *Tolerancia a la desigualdad en América Latina: una exploración en Montevideo*. Artículo presentado para Revista Ensamblés. Recuperado <http://www.revistaensambles.com.ar/ojs-2.4.1/index.php/ensambles/article/view/29>

Antía, F. (2018). *Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura*. En Desafíos, vol. 30, núm. 2, 2018, Julio-Diciembre, pp. 193-235, Universidad del Rosario, Colombia. Disponible en <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.4802>

Aravena Cepeda, M. S, (2004). *Significados de la experiencia de voluntariado para las y los voluntarios de fundación Gesta*. Memoria para optar al título profesional de Psicóloga, Santiago de Chile. Recuperado http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2004/aravena_m/html/index-frames.html

Barba, C., (2003). *El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México*. Tesis doctoral en Ciencias Sociales de la Universidad de Guadalajara y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Recuperado <http://www.redalyc.org/pdf/3476/347632172002.pdf>

Bettoni, A. y Cruz, A. (2002). *Voluntariado en América del Sur: perfiles, impacto y desafíos*. V conferencia internacional de la sociedad internacional de investigación del tercer sector, Ciudad del Cabo, Sudáfrica. Instituto de Comunicación y Desarrollo Montevideo

Bettoni A. y Cruz A. (2001). *Perspectivas latinoamericanas sobre el tercer sector*. Ponencia presentada en el III Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector (ISTR), 12-14 setiembre 2001, Buenos Aires – Argentina. Instituto de Comunicación y Desarrollo Montevideo – Uruguay agosto 2001

Bettoni, A., Vázquez, G., (1995). *Aproximación al estudio de las actividades filantrópicas empresariales en Uruguay*. Documentos de Trabajo N°. 1, ICD, Montevideo

Bettoni, A., (1996a) *Organizaciones Filantrópicas Privadas en Uruguay: una apuesta a la solidaridad*. ICD, Montevideo

Bettoni, A., (1996b). *Tercer Sector en el Uruguay*. Ponencia presentada en II Conferencia Internacional ISTR, México

- Bettoni, A., (1996c). *Trabajo Voluntario a fines del Siglo XX*. Ponencia presentada en. Encuentro de Voluntariado, ACJ Montevideo
- Bonilla Ortiz-Arrieta, L. (2015a). *Nuestro derecho a transformar nuestras ciudades. Un desafío de la nueva agenda urbana mundial*. Ponencia en la VII Conferencia Latinoamericana de Ciencias Sociales organizada por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), en Medellín, Colombia
- Bonilla Ortiz-Arrieta, L., (2015b). *Derecho a transformar nuestras ciudades. Producción social del hábitat como proceso de transformación urbana*. Universidad A. Hurtado Chile y director TECHO internacional. Recuperado https://www.academia.edu/27287097/Nuestro_derecho_a_transformar_nuestras_ciudades._Producci%C3%B3n_Social_del_H%C3%A1bitat_como_proceso_de_transformaci%C3%B3n_urbana
- Brugnoni, P., (2009). *Estado, grupos sociales y voluntariado. Reflexiones para el debate desde una perspectiva comparada*. Documento elaborado como insumo para el Proyecto “Apoyo al voluntariado como recurso en Uruguay- 00063280”/ Convenio INV, PNUD y MIDES
- Camiruaga, N., (2014). *Techo: una organización social que aprendió a construir relaciones de colaboración con el sector privado*. Cuadernos de RSO Montevideo, Vol. 2 - nº 1 2014 p. 82-97, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo
- Campos, J., (2013). *Antecedentes del neoliberalismo en Chile (1955-1975): el autoritarismo como camino a la libertad económica*. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Santiago
- Contrucci, I. y Hurtado, C., (2010). *Participación en política de vivienda: el caso de Chile*. Documento de trabajo N° 1, Centro de Investigación Social Un Techo para Chile, Santiago
- Coutinho, C.N. (2000). *El concepto de sociedad civil en Gramsci y la lucha ideológica en el Brasil de hoy*. En Kanoussi, Dora (ed.), Gramsci en América. II Conferencia Internacional de Estudios Gramscianos, México
- Correa Casanova, M., (2011). *Voluntariado y sociedad civil. Corintios XIII: Revista de teología y pastoral de la caridad*, ISSN 0210-1858, N° 139, 2011 págs. 37-53. Recuperado <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=190888>. Consulta realizada el 3/12/17
- Cuadra, V. y Vilaboa, M., (2013). *Acercamiento al debate que genera la intervención de Un Techo para mi país*. FARQ-UdelaR, Recuperado <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/123456789/4347/5/CUA59.pdf>
- Ducci, M.E., (1997) *Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa*. En Revista EURE, vol. XXIII, N°69, Julio 1997. Santiago de Chile
- Fulladosa, T., Tonna, M.S. y Bergero, A., (2013). *Plan Juntos: ¿construyendo en con-juntos derecho al techo?* Trabajo presentado en las XII Jornadas de Investigación de la FCS, UdelaR, Montevideo
- Gonnet, M., (2013). *Voluntariado en el Uruguay. Aportes para la problematización de las políticas sociales actuales*. Monografía de grado Trabajo Social, FCS/UdelaR, Montevideo

- Harvey, D., (2009). *Ponencia presentada en el Foro Social Mundial, Belém*. Recuperada www.hic-net.org/articles.php?pid=3107
- Herramienta, (2011). *Dossier sobre la cuestión urbana*. Revista N° 48 Editorial Herramienta, Buenos Aires
- Lacarrieu, M., (2007). *La “insoportable levedad” de lo urbano*. En Revista eure/ (Vol. XXXIII, N° 99), pp. 47-64. Santiago de Chile
- Lefebvre, H., (1974). *La producción del espacio*. Paper Revista de Sociología, N° 3. Universidad Autónoma de Barcelona. Recuperado <https://papers.uab.cat/article/view/v3-lefebvre/pdf-es>
- Licandro, O., (2008). *Alianzas Sociales: un instrumento para potenciar la RSE en los países del MERCOSUR y en Chile*. En 1° Foro RSE Mercosur. Acciones Concretas e Integración Regional, de UNESCO-Intente-CEFIR, Buenos Aires
- Lima, M. E., (2012). *Techo profundizará proyectos comunitarios en asentamientos*. El País Digital. Recuperado <http://historico.elpais.com.uy/120622/pciuda-647703/ciudades/-Techo-profundizara-proyectos-comunitarios-en-asentamientos/>
- Magri, A., (2012). *El plan de emergencia social JUNTOS en Uruguay: respuestas gubernamentales cuando el Estado no alcanza sus metas*. Ponencia presentada en el II Congreso Uruguayo de Sociología. FCS-UdelaR, Montevideo
- Magri, A., (2013). *El Plan Juntos de emergencia habitacional en Uruguay*. En Revista de Ciencias Sociales N° 32. Departamento de Sociología-UdelaR, Montevideo
- Martínez Franzoni, J. (2008). *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D1179.dir/bienestar.pdf>
- Martínez Franzoni, J. y Sanchez-Ancochea, D. (2016). *Regímenes de bienestar en América Latina: tensiones entre universalización y segmentación*. En del Pino, E. y Rubio Lara, J. Los estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada, Ed. Tecnos, España
- Mazzini, M. (2013). *La solidaridad desde otros paradigmas: el caso Techo*. En GacetaUR, año IV N° 24, Montevideo
- Merklen, D., (s.f.). *Asentamientos y vida cotidiana. Organización popular y control social en las ciudades*. Recuperado <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/DelitoYSociedad/article/view/5515>
- Merklen, D., (1999). *Más allá de la pobreza, cuando los olvidados se organizan. Las organizaciones sociales locales como capital social frente a los problemas de integración en barrios marginados*. Forum Culture et Développement, BID, Paris
- Merklen, D. (2019). *Uruguay: Sin trabajo, ni vivienda. Las políticas sociales no resolverán el problema de la pobreza*. En Correspondencia de Prensa – Boletín Informativo. Entrevista disponible en <https://correspondenciadeprensa.com/?p=8148>

- Midaglia, C. (1998). El rendimiento de los “by-pass” como instrumento de reforma social: el caso PRIS. En Revista Uruguaya de Ciencia Política, N° 10, 1997-1998, Montevideo
- Midaglia, C. y Antía, F. (2007). *La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?* Artículo publicado en Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 16/2007, Instituto de Ciencia Política-UdelaR, Montevideo
- Midaglia, C. (2009). *Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas*. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160223033921/09midaglia.pdf>
- Midaglia, C. (2012). *Un balance crítico de los programas sociales en América Latina Entre el liberalismo y el retorno del Estado*. Recuperado <https://es.scribd.com/document/359755512/Revista-Nueva-Sociedad-239-Menos-desigualdades-Mas-Justicia-Social-2012-pdf>
- MIDES, PNUD y UNV (programa de voluntarios de las Naciones Unidas), (2009). *Voluntariado: prácticas solidarias en Uruguay*
- Morandé, F. (2016). *A casi tres décadas del Consenso de Washington ¿Cuál es su legado en América Latina?* Artículo disponible en https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-37692016000300003
- O'Donnell, G., (1993). *Estado, democratización y ciudadanía*. En Revista Nueva Sociedad “Gobernabilidad ¿sueño o democracia?” N° 128. Caracas
- Ortiz, E., (2004). *Notas sobre la producción social de vivienda. Elementos básicos para su conceptualización e impulso*. Documento para discusión. Casa y Ciudad, HIC Coalición Internacional del Hábitat, México DF
- Ortiz Flores, E. (2011). *Producción social de vivienda y hábitat: bases conceptuales para una política pública*. Versión editada del artículo presentado a HIC-AL, México.
- Paladino, M. (1998). *40 años del Movimiento Castores... antes, durante y después*. Tesis de grado de Lic. Ciencias Sociales Aplicadas/Fac. Ciencias Sociales y Comunicación-UCUDAL, sin publicar
- Plataforma para la promoción del voluntariado en España (s.f.). *Presencia pública del voluntariado. Hacia una reconstrucción de escenarios participativos*. Recuperado <http://plataformavoluntariado.org/ARCHIVO/documentos/recursos/a-fuego-lento-7-presencia-publica-del-voluntariado.pdf>
- PNUD (2021). *Informe regional de desarrollo humano 2021. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*. Disponible en <https://www.undp.org/es/latin-america/publications/informe-regional-de-desarrollo-humano-atrapados-alta-desigualdad-y-bajo-crecimiento-en-america-latina-y-el-caribe>
- Rosa, J. M., (2013). *El “Voluntariado permanente” y la fase de Habilitación Social en la estrategia institucional de Techo*. Memoria de tesis de grado de Licenciatura en Sociología UCU, Montevideo
- Sajardo, A. y Serra, I., (2008). *Avances recientes en la investigación económica sobre el voluntariado: valoración económica del trabajo voluntario, costes de gestión del*

voluntariado y voluntariado corporativo. CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, núm. 63, 2008, pp. 191-225. Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et CoopérativeValencia

Santos, M., (1993). *La Acción Colectiva Desafiada*. En Revista Iniciativas N° 4, Buenos Aires

Schenck, M., (2010). *La generación de política pública desde el sector privado: el caso de Un Techo Para Mi País*. Recuperado <http://boletines.universia.edu.uy/varios/ceismu/Proyecto%20CEISMU%20con%20ANEXO%20modificado%20para%20publicacion.pdf>

Smith, J.D. (1999). *Voluntariado y desarrollo social*. Documento de antecedentes para discusión en la reunión del grupo de expertos Nueva York, 29 y 30 de noviembre de 1999 Traducción: Irisity, P. Voluntarios de las Naciones Unidas

Strauch, A. (2012). *Impacto de la construcción de viviendas de emergencia en los voluntarios y beneficiarios de la organización Un Techo para mi País*. Tesis/Monografía de grado Licenciatura Sociología, Facultad de Ciencias Humanas, UCUDAL, Montevideo

Zambrano, G., (2010). *Análisis crítico del Subsidio Diferenciado a la Localización*. Ponencia presentada en el 6° Congreso Internacional Ciudad y Territorio Virtual, México. Recuperado <https://upcommons.upc.edu/handle/2099/12717>

Zulueta, S., (2003). *La Evolución del Voluntariado en Chile entre los años 1990 y 2002*. Tesis de grado de Magíster en Sociología. Universidad Católica de Chile

Sitios web consultados en forma sistemática

<http://juntos.gub.uy>

<https://www.presidencia.gub.uy>

<http://www.techo.org>

Otros sitios web de consulta

<http://www.observatoriogeneroyliderazgo.cl/blog/> Ciudades para un futuro más sostenible, Concurso buenas prácticas, patrocinado por Dubai y catalogada como BEST. (Best Practices Database), 2008. Extraído de: <http://habitat.aq.upm.es/dubai/08/bp2172.html>

<https://deres.org.uy>

Diario La Página, artículo publicado el 04 de diciembre de 2010.Extraído de:<http://www.lapagina.com.sv/nacionales/43706/2010/12/04/Un-Techo-para-mi-Pais-El-Salvador-trabaja-en-29-comunidades>

[wpcontent/uploads/terremotoweb.pdf](#).

Un Techo Para Mi País, Chile. Extraído de: <http://www.untechoparachile.cl/pagina/quienes-somos/historia>

Audiovisuales consultados

<https://www.youtube.com/watch?v=UnPLOHrIcqA>

<https://www.youtube.com/watch?v=q8CxS7z5Uq4>

<https://www.youtube.com/watch?v=0ZLTpUngrcA>

<https://www.youtube.com/watch?v=Qg8XOuqZJjg>

<https://www.youtube.com/watch?v=WE0WdIxQoh4>

<https://www.youtube.com/watch?v=YoXNlp0diX8>

<https://www.youtube.com/watch?v=r3uNp7YmYqs>

<https://www.youtube.com/watch?v=NOLPij1aGF4>

<https://www.youtube.com/watch?v=EaGStWJF0IE>

<https://www.youtube.com/watch?v=WCC0tbttBYY>

<https://www.youtube.com/watch?v=AMefH7i2Pf4>

<https://www.youtube.com/watch?v=2-wkzi0-JmI>

<https://blognooficial.wordpress.com/2016/12/18/documental-chicago-boys-2015/comment-page-1/>

.Chicago Boys defienden "sin anestesia" su modelo económico en documental de Carola Fuentes.
Recuperado <https://www.youtube.com/watch?v=EaGStWJF0IE> y
<https://www.youtube.com/watch?v=WCC0tbttBYY>
(<https://www.youtube.com/watch?v=AMefH7i2Pf4>;
<https://www.youtube.com/watch?v=2-wkzi0-JmI>;
[<http://www.historiacultural.com/2013/03/chicago-boys-economia-chile.html>](https://www.google.com.uy/search?q=chicago+boys+pelicula&rlz=1C1OPRB_enUY578UY578&tbm=vid&ei=N9NQWqTNG8ibwASIsJHACw&start=10&sa=N&biw=1094&bih=486&dpr=1.25, etc.)</p></div><div data-bbox=)

Pensamiento Libre S5E7 - El derecho a la ciudad y la producción social del hábitat. Entrevista a:
Enrique Ortiz Conduce: Mtro. Víctor Hugo Hoffman Aguirre, coordinador de la Maestría en
Gestión y Diseño Urbano Sustentable de la IBERO Puebla. Agosto 2013
<https://www.youtube.com/watch?v=yfH7j-37lbM>

Documentación UTPMP y Techo consultada:

Techo (2013). Tríptico

Techo (2015). Separata

Techo (2016). Charla a nuevos voluntarios (ppt)

Techo (2012). Modelo de trabajo Techo. Recuperado <http://www.techo.org/techo/modelo-de-trabajo-techo>

Techo (2011). Voluntarios de “Un Techo para mi país” construirán 20 viviendas de emergencia en zona de ex basurero. Diario El Pueblo Salto 18/11/11. Recuperado <http://www.diarioelpueblo.com.uy/generales/voluntarios-de-%E2%80%9CUn-techo-para-mi-pais%E2%80%9D-construiran-20-viviendas-de-emergencia-en-zona-de-ex-basurero.html>

Castillo, C. (2013). Felipe Berríos, el sacerdote jesuita que le dio impulso a la utopía del techo para todos. 3 de febrero de 2013, Diario La Nación, Chile. Recuperado <https://www.lanacion.com.ar/autor/carolina-castillo-marin-2162>

Documentación Plan Juntos consultada:

Políticas (2011). Publicación de la Secretaria de Comunicación de la Presidencia de la Republica, Año 1 N° 3, diciembre 2011)

Plan Juntos (2010). Propuesta de trabajo con el voluntariado. 22/6/10, sin publicar

Audio SUNCA (2014a). Recuperado <http://presidencia.gub.uy/sala-de-medios/audios/audios-breves/obreros-donan-un-dia-de-trabajo-para-la-construccion-de-viviendas-del-plan-juntos>

Audio SUNCA (2014b). Recuperado <http://presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/sunca-plna-juntos-jornadas-solidarias>;

Revistas Replanteo SUNCA años 2012-2015

www.universidad.edu.uy/prensa/renderItem/itemId/34273

Otros documentos consultados

Ley N° 18.829 “Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos”

Resoluciones de Presidencia y de Consejo de Ministros

Convenio voluntariado Techo

Convenio- acuerdo Voluntariado Juntos

Convenio específico de cooperación entre Presidencia de la Republica- Plan Juntos y UdelaR- Facultad de Odontología; 2011

Convenio Plan Juntos-Facultad de Odontología (UdelaR), 2012

Plan Juntos (2013). *Hacia la consolidación del Plan Juntos como política de Estado*. Disponible en <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/418.pdf>,

Informe anual Fac. Odontología- UdelaR 2013, 2014 y 2015

Informe de actuación Plan de Salud Bucal Plan Juntos; 2016

Memoria 2014 salud bucal Facultad Odontología UdelaR

Semanario Voces entrevista a Oscar Andrade (5/5/14) en Semanario Voces. Recuperado <http://www.voces.com.uy/entrevistas-/oscarandradesecretariogeneraldeelsuncaelpeoranodelaizquierdahasidomejorparalostrabajadoresqueelmejoranodeladerechaenlosultimostreinataanos>

Óscar Andrade Obrero y militante sindical. Diputado por la lista 1001 - Frente Amplio Valenti: la cultura del trabajo ¿Y la cultura de la izquierda? 05. Ago.2015 http://columnistas.montevideo.com.uy/ucimprimir_301610_1.html

Brigadas Plan Juntos (2013). Aportes para la Elaboración de un Plan de Trabajo para el Área de Voluntariado del Plan de Integración Socio-Habitacional JUNTOS. Documento sin publicar

Brigada El hormiguero (2010). Lo que algunos Trabajadores y Trabajadoras voluntarios tienen para compartir con el Plan Juntos. Documento sin publicar