

Impacto del Voluntariado en Colombia

Recorrido histórico y medición de su incidencia
en el Producto Interno Bruto del País



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA - DANSOCIAL

ROSEMBERG PABÓN PABÓN
Director DANSOCIAL

LUIS FERNANDO ORTEGA FERNÁNDEZ
Subdirector

CLAUDIA MARCELA DELGADILLO
Directora de Planeación Políticas e Investigación

CLARA ISABEL CARDONA
Directora de Desarrollo de Organizaciones Solidarias

MARISOL VIVEROS ZAMBRANO
Coordinadora de Educación e Investigación

RICARDO ROBERTO RAMÍREZ MORENO
*Coordinador del Grupo Regional Sur
(Área encargada del voluntariado nacional)*

GRUPO DELEGADO A LA INVESTIGACIÓN DE DANSOCIAL

RICARDO ROBERTO RAMÍREZ MORENO
*Coordinador de Seguimiento y Evaluación Técnica
de la Investigación
Delegado al Comité Operativo del Convenio 039 de 2009
Economista Universidad Santo Tomás
Especialista en Evaluación Social de Proyectos,
Universidad de Los Andes*

MARISOL VIVEROS ZAMBRANO
*Supervisora del Convenio 039 de 2009
Economista Universidad Santiago de Cali*

Agradecimientos

ADRIANA SERDAN
*Oficial del Programa de Voluntariado de las Naciones Unidas
en Colombia
por su constante apoyo y asistencia técnica a
las actividades que, en pro del voluntariado, realiza
el Gobierno Nacional.*

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

MAURICIO A. PLAZAS VEGA
Instituto Rosarista de Acción Social - SERES

COLECCIÓN SERES

Grupo de Investigación Universidad del Rosario

Directora de la Investigación

MÓNICA MENDOZA MOLINA
*Socióloga Universidad Nacional de Colombia
Coordinadora de investigación social Instituto Rosarista de Acción
Social - SERES*

INVESTIGADORES

ANA MARÍA GONZÁLEZ VALENCIA
*Abogada Universidad del Rosario
Grupo de Investigación en Derechos Humanos de la Universidad
del Rosario*

GIOVANNY PAREDES
*Administrador de Empresas Universidad Externado de Colombia
Maestría en Economía, Pontificia Universidad Javeriana*

JAVIER DEAZA CHÁVEZ
*Economista Universidad Santo Tomás
Maestría en Economía, Pontificia Universidad Javeriana*

MARÍA CLARA QUIROZ ARANGO
Historiadora Universidad Nacional de Colombia

NAYID ABU FAGER SÁENZ
*Abogado Universidad del Rosario
Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario*

ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN

KARLA ENRÍQUEZ WILCHES
*Estudios de Jurisprudencia Universidad del Rosario
Grupo de Acciones Públicas GAP de la Universidad del Rosario*

LINA MARÍA GARCÍA HUERTAS
*Estudios de Relaciones Internacionales Universidad del Rosario
Grupo de Voluntarios Rosaristas para la Gestión Social*

ROSEMBERT RODRIGO BENAVIDES LEÓN
Historiador Universidad Nacional de Colombia

CRÉDITOS

Investigación realizada en el Convenio No. 039 de 2009, "Marco Conceptual y Contextual del Voluntariado en Colombia y su relación con el Desarrollo Económico", entre DANSOCIAL y la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

TÍTULO DE LA INVESTIGACIÓN

IMPACTO DEL VOLUNTARIADO EN COLOMBIA: Recorrido histórico y medición de su incidencia en el Producto Interno Bruto
del País

PRÓLOGO	7
INTRODUCCIÓN	11

CAPÍTULO UNO

Aspectos conceptuales y contextualización del voluntariado como acción social

MÓNICA MENDOZA MOLINA

1. Acción social	16
2. Acción Voluntaria (AV)	18
3. Voluntariado	22
3.1 Voluntariado y solidaridad	24
3.2 Voluntariado y creatividad	26
3.3 Voluntariado y organización	28
3.4 Voluntariado e interrelación	29
3.5 Voluntariado y responsabilidad	30

CAPÍTULO DOS

El voluntariado en Colombia: un análisis histórico

MARÍA CLARA QUIROZ ARANGO

1. Tras las huellas del voluntariado en Colombia	37
1.1 El orden detrás de la caridad	37
1.2 Las beneficencias en la nueva república independiente	42
2. Los nuevos actores del voluntariado	46

CAPÍTULO TRES

Presente y futuro del voluntariado en Colombia

ANA MARÍA GONZÁLEZ VALENCIA

1. El voluntariado en la actualidad	54
2. Retos de la AV	56
3. Organizaciones	57

Organizaciones de Voluntariado (ODV) y Entidades con Acción Voluntaria (ECAV)

3.1. Principios y fines de la AV en Colombia	57
3.2. Organizaciones de voluntariado ODV y Entidades con Acción Voluntaria ECAV	58
3.3. Formas básicas de las ODV y ECAV	59
3.4. Deberes de las ODV y ECAV	61
3.5. Campos de acción de las ODV y ECAV	62
3.6. Metodología para las búsquedas de ODV y ECAV registradas en la compilación aproximada de organizaciones voluntarias colombianas por departamento	64

CAPÍTULO CUATRO

El sistema normativo de la Acción Voluntaria (AV)
 NAYID ABÚ FAGER SÁENZ - KARLA VANESSA ENRÍQUEZ WILCHES

	PÁG.
1. La justificación internacional de la acción voluntaria	68
2. La justificación constitucional de la acción voluntaria	69
3. Los orígenes de la Ley 720 del 2001	72
4. El sistema normativo colombiano de la AV	76
4.1 Parte dogmática	76
4.2 Parte orgánica	78
5. Voluntariado y trabajo	78
5.1 El sistema normativo del voluntariado frente a las normas laborales	78
5.2 Remuneración e incentivo	80

CAPÍTULO CINCO

El papel de la acción voluntaria en la economía
 GIOVANNY PAREDES ÁLVAREZ - JAVIER DEAZA CHAVES

El papel de la acción voluntaria en la economía

1. Capital social en la acción voluntaria	84
1.1 Elementos conceptuales del capital social	85
1.2 Capital social y la acción voluntaria	87
1.3 Capital social y crecimiento económico	93
2. El crecimiento económico y la acción voluntaria	94
2.1 Determinantes del crecimiento económico y los modelos endógenos	94
2.2 Impacto de la acción voluntaria sobre el crecimiento y su medición	98
3. Medición del impacto de las acciones voluntarias sobre el crecimiento económico	99
3.1 Especificación formal del modelo	103
3.2 Datos y resultados de los indicadores propuestos	104
3.2.1 Datos	104
3.2.2 Resultado de indicadores propuestos	106
3.2.3 Propuesta de Indicadores sobre la acción voluntaria	114
3.3 Modelo econométrico y síntesis de resultados	117
3.3.1 Modelos de efectos fijos y efectos aleatorios	117
3.4 Casos departamentales	120
3.5 Prueba piloto en Bogotá: una experiencia de la acción voluntaria	121
3.5.1 Síntesis de resultados de la medición en la prueba piloto	121
3.5.2 Conclusiones de la prueba piloto en Bogotá	122

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

123

El Gobierno Nacional de Colombia acatando las recomendaciones sobre el apoyo al voluntariado de la Resolución 56/38 de enero del 2002 encarga al Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, DanSocial, de la promoción y desarrollo del voluntariado en Colombia.

Con el fin de cumplir con este importante encargo DanSocial se dio a la tarea de conocer más sobre su público objetivo; al indagar, en diversas fuentes no encontró suficiente información; tampoco halló reseñas históricas, marco conceptual ni marco normativo, a excepción de la Ley 720 del 2001 y su decreto reglamentario.

Por lo anterior fue preciso elaborar y reelaborar los constructos del voluntariado, y desde el discurso institucional de la asociatividad y la solidaridad para la realización de este quehacer, se pensó en la academia como el mejor aliado para esta importante tarea que se consolidó en esta interesante investigación denominada: Impacto del Voluntariado en Colombia, recorrido histórico y medición de su incidencia en el producto interno bruto del país. Esta búsqueda del aliado que tuviera intereses convergentes con los de la entidad, no fue difícil, de hecho hubo varias universidades atraídas, sin embargo la Universidad del Rosario contaba con la mayor disponibilidad y experticia para la empresa propuesta.

Para la Universidad del Rosario y en particular para el Instituto SERES, las investigaciones sobre el voluntariado en Colombia son prioritarias porque esa actividad es definitiva para el actual entorno *responsabilidad social* que le incumbe en alto grado a la educación superior. En el Rosario se tiene ya consolidada la metodología de docencia con investigación y la decisión de realizar trabajos objetivos, oportunos y pertinentes sobre las problemáticas de *pobreza, distribución inequitativa de recursos e ingresos, exclusión social* y, en general todos los flagelos que afronta más del 50% de la población del país. El voluntariado se viene consolidando en Colombia como una alternativa que constituye una solución y un ejemplo a seguir en relación con estas materias y, en ese contexto, la Universidad del Rosario viene promoviendo y liderando tan esencial actividad.

Por otro lado, se aprovecharon las buenas relaciones logradas entre DanSocial y el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas para recibir de parte de ellos retroalimentación, aportes técnicos e insumos que fortalecieron la investigación.

El programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (programa VNU) es la organización de la ONU que contribuye a la paz y al desarrollo en todo el mundo por medio del voluntariado¹.

1 "El programa VNU cuenta con unos 95 voluntarios VNU en el país trabajando en diferentes Agencias y organismos: PNUD, UNFPA, ACNUR, OCHA y OACNUDH. En Colombia hay movilización de voluntarios y voluntarias VNU nacionales (70%) e internacionales. Aproximadamente el 70% de los y las voluntarias VNU son mujeres y en su mayoría colombianos. También tenemos más de 14 colombianos en el exterior trabajando por la paz y el desarrollo. El programa VNU tiene su sede en Bonn, Alemania, y realiza sus actividades en más de 140 países, entre ellos Colombia. Está representado administrativamente en todo el mundo a través de las Oficinas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), e informa a la Junta Ejecutiva del PNUD. En Colombia, existe una coordinadora del programa VNU y una asistente operativa. Cada año, el programa VNU moviliza directamente a más de 7.500 voluntarios a nivel nacional e internacional. Más del 75% de los voluntarios proceden de países en desarrollo y más del 40% realizan su voluntariado en sus propios países. Adriana Serdan es la Coordinadora Oficial del programa VNU Colombia".

Para el programa VNU, el voluntariado es una forma de involucrar a los ciudadanos para apoyar la transformación y naturaleza de los individuos que beneficia no solo a las voluntarias y los voluntarios sino también a la sociedad. Y mediante los valores de libre albedrío, entrega, compromiso y solidaridad, el voluntariado fortalece la confianza, la solidaridad y la reciprocidad entre las personas, creando oportunidades de participación apropiadas.

En línea a los ocho Objetivos del Desarrollo del Milenio y para impulsar la paz y el desarrollo en Colombia, el programa VNU en sus tres líneas de trabajo, apoya la integración del voluntariado en los planes de desarrollo, moviliza voluntarios en todo el mundo y promueve el reconocimiento de la contribución de los voluntarios mediante la promoción estratégica de voluntariado. En esta línea, el programa VNU apoya la sostenibilidad estratégica del Sistema Nacional del Voluntariado establecido en el 2009 según la Ley 720 del 2001. Es por ello, que con base en su artículo octavo de la misma ley, el programa VNU ha apoyado la presente publicación para impulsar el voluntariado y cooperación para el desarrollo de políticas públicas y ciudadanas mediante una propuesta para facilitar la valorización del aporte de la Acción Voluntaria al producto interno bruto, PIB, de Colombia. Y como recuento una compilación histórica de etapas del voluntariado en el país.

En el imaginario colectivo hay una relación directa entre el mejoramiento del bienestar de una comunidad y el voluntariado que en ella trabaja, sin embargo a la fecha no había algún documento que diera soporte técnico y corroborara esta hipótesis.

En círculos internacionales con respecto al mismo tema, se discute cuál debería ser la manera de valorar dicha labor voluntaria, analizando la disyuntiva de si se debe hacer por el valor de la labor voluntaria, o por el costo de oportunidad de la persona que realiza dicha labor, por ejemplo, ¿la labor de un voluntario preparando alimentos en un hogar para adultos mayores, debe valorarse como lo que costaría tener a una persona que hiciera la labor? Y por el contrario, ¿si es un médico voluntario el que realiza dicha acción, debe valorarse por lo que este está dejando de devengar mientras realiza la actividad voluntaria?

Hay quienes opinan que es reduccionista la cuantificación del impacto del voluntariado tan solo por la comparación con los salarios de personas dedicadas a labores iguales o similares, quizás sea la manera más sencilla de hacerlo, pero no valora el verdadero impacto del voluntariado en el desarrollo de una comunidad. El producto interno bruto, PIB, de acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, se mide desde el punto de vista *del valor agregado*, de la demanda final o las utilizaciones finales de los bienes y servicios y de los ingresos primarios distribuidos por las unidades de producción residentes, si el voluntariado fuera una ONG que cobrara por sus servicios y pagara salarios, su aporte al PIB no es la contabilización de salarios, es la de los servicios prestados que es mayor.

La normativa vigente en el país² le exige a las organizaciones del Sistema Nacional de Voluntariado, SNV, la obtención de información que permita avanzar en el cálculo del

impacto del voluntariado en el PIB, a través del cálculo del salario que se cancelaría a un voluntario si fuera pago. Algunos los ven como el ahorro que hace el Estado por las actividades de los voluntariados (teniendo en cuenta que de acuerdo con la Constitución Política colombiana el bien a la comunidad es el fin del Estado, aunque aquí también podría haber discusión pues lo que para unos es una obligación del Estado, para otros es el ejercicio de la solidaridad de la ciudadanía, el derecho a participar en la construcción de su país). Sin embargo, hasta el momento no existe este estimativo, pues el SNV se formalizó el 4 de diciembre del 2009 con la instalación del Consejo Nacional de Voluntariado, antes de esto no hay reporte alguno incluido en las Cuentas Satélite componente del PIB, lo que quiere decir que una valoración del voluntariado en el PIB, como está en la actualidad estructurado no sería posible, incluso contando con la información suministrada por el SNV, lo que se puede hacer es comparar el monto total de salarios ahorrados gracias a la acción voluntaria con el valor total del PIB del país, diferente de establecer a través de la evaluación de impacto la relación existente entre el valor del PIB de una región y la cantidad de voluntariado de esa misma región.

De esta forma, el presente documento permite tener mayores insumos para la diferentes discusiones que al respecto de la materia se hagan, presentando los conceptos fundamentales, los resultados del rastreo a la actividad en el país, un estado del voluntariado actual, y el análisis jurídico y normativo, terminando con el análisis del voluntariado en la economía, quizás este se constituya en el primer documento técnico sobre el voluntariado en el país con aplicación internacional.

Adriana Serdán

Coordinadora Oficial del Programa de Voluntarios VNU en Colombia
PROGRAMA VNU

Mauricio Plazas Vega

Director Instituto Rosarista de Acción Social - SERES
UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

Ricardo Ramírez Moreno

Coordinador Regional Sur
DANSOCIAL

La investigación cuyos resultados se encuentran compilados en el presente libro, se desarrolló en el marco del Convenio de Asociación Nº 039 celebrado entre Dansocial y la Universidad del Rosario, con una duración de cuatro meses, a la que se adaptó el cronograma previsto y aprobado.

El objeto del Convenio abarcaba dos aspectos estructurales a los que se ajustó el alcance de la investigación. Dichos aspectos eran:

- Definición de un marco conceptual y contextual del desarrollo del voluntariado en Colombia y su relación con el crecimiento económico.
- Definición y planteamiento de indicadores que midan el impacto de la labor voluntaria en el PIB del país.

Respecto al primer componente, se identificó la necesidad de mantener actualizada y compilada la información relacionada con organizaciones de voluntariado, así como precisar la evolución y perspectiva de la labor voluntaria en Colombia. De esta manera se realizó un recorrido por las manifestaciones de voluntariado identificables en el país a lo largo de diferentes etapas históricas, se abarcó el concepto y el imaginario del voluntariado partiendo de algunas teorías de la acción social y se llevó a cabo una labor de recolección de información referente a Organizaciones De Voluntariado (ODV) y Entidades Con Acción Voluntaria (ECAV) a nivel nacional.

Para abordar el segundo componente, se partió de la hipótesis de que en Colombia, aún no se ha desarrollado un sistema de medición adecuado, pero se viene trabajando en aspectos que merece la pena nombrar. El DANE con la Gran Encuesta Integrada de Hogares a partir del segundo semestre del 2006, agregó un módulo de otras actividades, que pregunta directamente a las personas sobre el trabajo voluntario que llevan a cabo, adicional a sus actividades cotidianas (por ejemplo: estudio, trabajo, entre otros).

Estos datos permiten evaluar este trabajo por el lado de los individuos, por el lado de las firmas se encuentra la rama de actividad económica, servicios sociales, comunales y personales, utilizando estas dos mediciones efectuadas por el DANE, es posible hacer una aproximación del impacto de este sector en la economía, pero aún falta una encuesta continua que posibilite hacer seguimiento de las firmas que llevan a cabo trabajo voluntario, y de esta manera poder construir variables que permitirán realizar en un mediano plazo estimaciones más robustas.

1. Aspectos conceptuales y contextualización del voluntariado como acción social

El primer capítulo le apunta a la caracterización de la labor voluntaria como acción social, construyendo a través de categorías sociológicas un marco que permita el análisis de sus rasgos esenciales, móviles, formas, condicionantes y efectos.

Para esto, se realizó una revisión de las teorías sociológicas de la *Acción Social* planteadas por Weber, Durkheim, Parsons y Bourdieu, que enmarcaron el análisis de la acción voluntaria considerando sus aspectos culturales, sociales y morales, a través de categorías como fines, medios, valores, roles y tradiciones, entre otras.

Igualmente, se hizo una revisión de fuentes secundarias que dieran cuenta del marco general de la evolución del voluntariado en el mundo, encontrando –desde una perspectiva muy euro céntrica–, que los patrones de *ayuda al otro* a través de los tiempos, han sido constantes en varias regiones del globo.

De esta manera, se consolidan inicialmente la caridad y la beneficencia, como procesos ligados a la iglesia, la filantropía, como característica de valores cristianos y de la burguesía, experiencias de ayuda mutua, ligadas a procesos obreros o de clase, experiencias de consenso social, ligadas a la instauración del Estado de Bienestar y variedad de formas asociativas, ligadas a procesos modernos.

Para efectos de limitación de la investigación, nos acogimos a la definición de voluntariado brindada por la Ley 720 del 2001, seleccionando también algunos aspectos fundamentales de otras definiciones de voluntariado, tales como: solidaridad, creatividad, organización y responsabilidad.

2. El voluntariado en Colombia: un análisis histórico

El segundo capítulo tiene por objeto la búsqueda y seguimiento de las diversas formas de voluntariado que tuvieron lugar en Colombia, desde la Colonia hasta el siglo XX.

El método de investigación histórica por excelencia es la consulta de fuentes primarias (archivos) y secundarias (libros y artículos de revistas) y su subsiguiente crítica. Al hacer una investigación sobre el voluntariado, el primer obstáculo que se encuentra es que esta actividad nunca estuvo centralizada en un solo grupo humano, ni vigilada por un solo organismo, de manera que acudir al archivo era una tarea dispendiosa que implicaba la revisión fondo por fondo, pues en cualquier documento se podían encontrar datos al respecto. Por esta razón y por el poco tiempo con que contaba la investigación, se decidió prescindir de la revisión de fuentes documentales.

El paso a seguir fue la revisión de fuentes secundarias. No hay ningún libro que compile la historia del voluntariado, por ello la búsqueda de información se comenzó sin guía previa, identificando información válida que remitiera a otra nueva información y así sucesivamente.

Como la investigación tenía acotación de fechas, se inició la búsqueda en el periodo de la Colonia con las misiones de la Iglesia; con ello se cubrió la primera parte de esta historia. Sin embargo, la historia colonial del voluntariado se escribió a la luz de una definición moderna de voluntariado (1995) que sin duda no se ajusta a las características de las instituciones coloniales, por este motivo, nos acogimos

a una selección limitada de las características expuestas en la definición. Dichas características son: gratuidad para el beneficiario, institucionalidad detrás de las acciones y respuesta a un interés general. Este mismo esquema se aplicó a los fenómenos posteriores de la naciente República e industrialización.

3. Organizaciones, presente y futuro del voluntariado en Colombia

El tercer capítulo se encarga del estudio y análisis de las organizaciones de voluntariado (ODV) y a las Entidades con Acción Voluntaria (ECAV), con base en sus principios y fines. Se describen por tanto las formas básicas de las ODV y ECAV, sus obligaciones y sus campos de acción.

Para ello se efectuó una revisión de la bibliografía existente, de los catálogos, listados y compilaciones de organizaciones que realizan acción voluntaria, y se recurrió también a medios electrónicos y telefónicos para establecer contactos y fuentes de primera mano.

4. Marco jurídico y normativo del voluntariado

El cuarto capítulo busca consolidar el sistema normativo de la *acción voluntaria*, como soporte a la construcción de los indicadores económicos que permitan medir el impacto del voluntariado en el desarrollo económico de Colombia, dentro de una discusión de resultados teórico-jurídicos y desde una perspectiva de aplicación del sistema normativo vigente.

Este apartado tuvo un eje teórico que fortaleció los componentes empíricos y de contraste de los demás aspectos de esta investigación y le apuntó a la construcción de conclusiones teórico-empíricas.

Así, el proceso que permitió acercarnos al objeto de estudio (sistema normativo) consistió en trabajar un componente teórico-jurídico de la normativa de la *acción voluntaria* en Colombia. Para ello, se examinaron las justificaciones de los escenarios internacional y constitucional y se revisaron los problemas jurídicos identificados en los antecedentes de la Ley 720 del 2001, así como las soluciones propuestas. La discusión final versó sobre las normas vigentes y los retos del sistema normativo de la *acción voluntaria*.

No se puede olvidar lo recorrido hasta aquí, sin lugar a alguna duda que la acción voluntaria en Colombia, durante los períodos estudiados en la parte histórica, se ha enriquecido por los aportes de las diferentes formas de voluntariado que han existido. Por esta razón, y para lograr que el marco legal sea útil para la investigación, fue necesario escribir estas líneas con el valioso punto de vista académico y social del grupo de trabajo investigativo, puesto que el tema de la normativa en el voluntariado es una fibra muy delicada dentro del escenario de sus organizaciones.

5. Papel de la acción voluntaria en la Economía

El quinto capítulo consiste en la formulación como tal del indicador o sistema de indicadores que permitirán la medición del impacto de la acción voluntaria en PIB del país. Se apoyó en la construcción de capital social a través de tres conceptos básicos: cooperación, confianza y credibilidad.

Para ello se consideraron variables de factor como: el capital social (voluntarios) y las agencias (ODV / ECAV), todo esto, dentro de las limitantes de las fuentes estadísticas disponibles. La propuesta de definición de indicadores se desarrolló dentro del marco analítico utilizando metodologías aplicadas por las Teorías de Economía Institucional, Economía Laboral y Teoría de Crecimiento Endógeno.

Así, con algunos indicadores construidos en el estudio descriptivo, se realizó una aproximación a la relación existente entre el producto de la economía y los insumos o factores de producción que intervienen en la generación de Acciones voluntarias, es decir Capital Físico y Humano.

Partiendo de la teoría de crecimiento endógeno, se planteó un modelo que muestra la relación entre el crecimiento del Producto Interno Bruto y los insumos que se considera lo afectan directamente, es decir Capital Físico y Humano, utilizados en la realización de Acciones Voluntarias.

La metodología empleada en la estimación econométrica, es la de datos de panel.

6. Aspectos metodológicos del trabajo de campo

Paralelamente a la consulta de fuentes relacionadas con el voluntariado, se hizo un trabajo de campo que contempló la aplicación de entrevistas abiertas semiestructuradas, encuestas, y mesas de trabajo (como las realizadas en la celebración del Día Internacional del Voluntario/a en diciembre del 2009) de donde se obtuvo importantes insumos para la construcción del marco teórico del voluntariado, su prospectiva, tendencias, impacto y sistemas de medición.

Los estudios de caso llevados a cabo fueron cuatro en los departamentos de Chocó, Antioquia, Huila y Atlántico.

Aspectos conceptuales y contextualización del voluntariado como acción social



La construcción teórica del tema que nos atañe es bastante incipiente; de allí que los límites establecidos entre los términos *Acción Voluntaria* (en adelante AV) - *voluntario* - *voluntariado* sean bastante difusos. Es así como en ocasiones se hace referencia al voluntariado, como el grupo de personas que desarrollan cierta acción específica y en otros casos como la acción en sí misma.

Joaquín García Roca encuentra la justificación de estas falencias teóricas, en el hecho de que “con frecuencia, el voluntariado ha tenido los ojos pegados al suelo por vitales necesidades cotidianas, quedando así huérfano de paradigmas, de marcos de referencia y de esquemas interpretativos”¹. Esto ha llevado, según el autor, a que el voluntariado se haya identificado con bastante frecuencia, como una institución burguesa, a la que pertenece la gente ociosa que no sabe qué hacer con su tiempo.

La definición actual del voluntariado sin embargo, se desarrolla hasta el siglo XX, siendo entendido anteriormente, como el conjunto de actividades llevadas a cabo por personas ligadas de algún modo a las órdenes religiosas². Este aspecto es de singular importancia, ya que las actividades consideradas como voluntarias durante el recorrido histórico que se realiza del término, pueden no encajar de ninguna manera con nuestra concepción contemporánea del voluntariado³.

Lo cierto es que en todos los momentos de la historia se han presenciado acciones realizadas por ciertos sujetos, que parecen no perseguir ningún interés personal, sino que propenden por el cumplimiento de un fin común o por el mejoramiento de las condiciones de vida de otros ciertos sujetos, en situaciones naturales o sociales de *apremio*.

La especie humana es social por naturaleza; según estudios científicos, difiere de otras especies similares en su estructura genética, por su capacidad o tendencia a la cooperación a través de actos que no suponen un beneficio propio. Desde este punto de vista, podría afirmarse que las acciones solidarias, desinteresadas, de contribución, colaboración y reciprocidad son verdaderos *actos sociales*.

1. Acción social

La *acción social* ha sido siempre objeto central de la sociología e implica el análisis del comportamiento humano en diferentes espacios sociales, considerando el tipo de normas que rigen para cada grupo social.

Para Max Weber, una acción es social cuando tiene sentido y significado y está orientada por las acciones de los otros, sin importar si son pasadas, presentes o

-
- 1 GARCÍA ROCA, Joaquín. *Solidaridad y Voluntariado*. Colección Presencia Social N° 12. Ed. Sal Terrae. Cantabria, 1994, pág. 4.
- 2 KARL, Barry. “The poor volunteer: An essay on relation between history and myth”. En: *Social Service Review*, 1984, bol. 58.
- 3 Este aspecto se reflejará claramente en el capítulo siguiente denominado: *Voluntariado en Colombia, un análisis histórico*.

futuras⁴. Es decir, es aquella acción que se dirige a alguien más y genera un impacto en su conducta.

El autor contempla dos elementos fundamentales de la acción social:

- Siempre hace referencia a otro u otros
- Está determinada en gran medida por la cultura propia de cada actor social, es decir, influyen en ella *emociones* o *valores* que determinarán su orientación.

Este aspecto es fundamental a hora de analizar la AV, que como se describirá posteriormente puede responder a un sinnúmero de variables, en las que indudablemente la concepción de la vida y las escala de valores, cumplen un rol esencial.

Weber establece cuatro tipos de orientación:

- *Acción racional con arreglo a fines*: el individuo establece fines o metas y elige los medios para alcanzarlos, de manera racional y contemplando las posibles consecuencias de su accionar.
- *Acción racional con arreglo a valores*: el individuo orienta su accionar al cumplimiento de un ideal que considera verdadero, sin reparar necesariamente en las consecuencias de sus actos.
- *Acción afectiva*: el individuo actúa bajo el influjo de estados emotivos, es decir, su acción se ubica en el límite entre la conducta con sentido y la conducta reactiva.
- *Acción tradicional*: el individuo actúa por costumbre y hábito, a riesgo de desdibujar el sentido y el fin de la acción.

Desde este punto de vista, la acción social está determinada por fines preestablecidos, valores adquiridos, libertad de elección de medios, análisis de consecuencias y un componente variable no totalmente racional de respuesta inmediata a estímulos.

La AV como *acción social*, se encuentra por tanto sujeta a estos mismos componentes y a la multiplicidad de combinaciones posibles entre ellos.

En su pensamiento inicial Talcott Parsons, considera que la acción social comprende un proceso mental activo y creativo, que se compone de:

- **El acto unidad:** implica la existencia de un *actor*, que busca un *fin* hacia el que se orienta la acción; esta acción sin embargo, se encuentra sujeta a factores que el *actor* puede controlar (medios) y factores que no puede controlar (condiciones); igualmente, toda acción se enmarca en las normas y valores que rigen a cada actor.
- **El voluntarismo:** Parsons demostró un significativo interés en la *conciencia* de los sujetos, entendiéndola como la *elección voluntaria* de determinados medios para lograr los fines propuestos. Esta elección sin embargo, no es del todo *libre*, ya que

⁴ WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México, 1977.

los valores y normas juegan un rol definitivo en ella, limitando o predisponiendo la acción.

- **La *verstehen*:** este aspecto hace referencia al análisis de la acción desde una perspectiva subjetiva.

Posteriormente, Parsons entiende a los actores como sujetos que realizan acciones, pero que a su vez desempeñan *roles* determinados, estos *roles* representan el status o posición que se ocupa dentro de la estructura de interacción, y finalmente se consolidan como aquello que los demás esperan de cada sujeto específico.

El rol de cada sujeto en la sociedad es básico para entender su comportamiento y conducta, pues representa lo que se debe hacer y cómo se debe hacer, para contar con la aprobación de la sociedad en su conjunto y para que esta funcione de acuerdo a parámetros preestablecidos.

El individuo realiza de esta manera sus actos de acuerdo a *disposiciones de necesidad* que optan por la máxima gratificación, es decir, sus acciones se impulsan por necesidades innatas que se determinan por fuerzas sociales externas, estructuradas y compartidas. En otras palabras, los sujetos efectúan sus actos sociales, de acuerdo a roles preestablecidos, que condicionan su actuación.

Muchos actos voluntarios pueden analizarse desde esta perspectiva, ya que si bien inicialmente se asumen como decisiones *libres*, pueden en últimas responder a exigencias sociales propias de su entorno.

Para Parsons, los actores interiorizan modos de acción previamente institucionalizados, mediante el *sistema educativo* que se encarga de *socializar* y reproducir el sistema social. De esta forma, las expectativas sociales, se fusionan y se identifican con los ideales de los actores sociales, haciéndolos parecer de libre elección, preferencia o propia decisión.

2. Acción Voluntaria (AV)

La *tendencia natural* del ser humano a la búsqueda del bien común, denominada en oportunidades “potencial solidario”, se ha manifestado de diversas maneras y ha dado lugar a gran variedad de formas organizativas.

Por ende se han consolidado en distintos países y regiones, fenómenos como la caridad, la beneficencia, la asistencia social, la atención de poblaciones damnificadas (sobre todo en casos de desastres naturales, guerras o conflictos armados) y recientemente, las experiencias de acción colectiva y participativa.

Muchos de estos fenómenos sin embargo, mantienen una estructura de verticalidad, que supone la existencia de un sujeto débil, siempre en situación de desventaja, respecto a alguien que está en una mejor posición y que se encuentra dispuesto a prestar su apoyo o ayuda, a causa de diversos móviles.

Se presentan de esta manera, algunos actos de caridad que se materializan por un interés particular de quienes los practican⁵. Así, a principios del siglo IV por ejemplo, se da una especie de *institucionalización de la caridad*, en donde esta última se convierte en una práctica cotidiana y obligatoria, requerida para la salvación de la propia alma.

La **caridad** era considerada una cualidad inherente a los humanos, que abarcaba el amor a Dios y al prójimo y que debía materializarse en forma de limosna, auxilios o servicio a los necesitados. Es así como las primeras manifestaciones de *voluntariado* y de socorro a los desfavorecidos, estuvieron estrechamente ligadas a la Iglesia y su doctrina.

A este respecto afirma Pablo Nocera que “la religión no es solo una forma de explicar el mundo y de dar consuelo a las desgracias, es también el fundamento más sólido de la identidad colectiva y las normas de unidad y armonía social”⁶. Otro claro ejemplo de ello, son las acciones solidarias emprendidas por los cristianos con sus semejantes, durante la dominación romana.

Durante la Edad Media, el hecho de que la iglesia practicara su doctrina a través de la caridad, tuvo muchas implicaciones; algunas de ellas son:

- Los Gobiernos monárquicos delegaron a la iglesia la atención de la población en salud y educación.
- La indigencia y la mendicidad surgieron como efectos inmediatos.
- La pobreza se definió como una *prueba divina* de sufrimiento, que sería recompensado en *la otra vida*.

El surgimiento del Capitalismo marcó la transición del concepto de *caridad* al concepto de **filantropía**⁷, ocasionando que la *asistencia social* no fuera un asunto exclusivo de los religiosos.

Con la Revolución Industrial, surge una de las manifestaciones más importantes de **ayuda mutua** en la historia, es el caso de la solidaridad entre obreros o trabajadores, que impulsa la idea de transformación social a través de un colectivo altamente cohesionado, dispuesto a luchar para la reivindicación de condiciones de vida más dignas y justas para *todos*.

Más tarde, tras la II Guerra Mundial, se da el surgimiento del **Estado de Bienestar**, que busca garantizar a través de políticas y programas, la prestación de servicios sociales básicos. En este espacio, la solidaridad no se presenta como la unión de varias personas en búsqueda del bien común, sino como un consenso para el logro de mínimos de vida dignos.

5 Colombia no es la excepción a la regla y las principales acciones de voluntariado, se encuadran dentro del marco de la caridad, tal como se especifica en el capítulo denominado: *El voluntariado en Colombia, un análisis histórico*.

6 NOCERA, Pablo. *Aproximaciones para una historia de la formulación sociológica del concepto de solidaridad. Su trayectoria conceptual en el pensamiento francés hasta la sociología de Emile Durkheim*. En: www.iigg.fsocuba.ar/jovenes.../EJES/.../NOCERA,%20Pablo.pdf

7 El concepto de filantropía proviene de un vocablo griego que traduce “amor al género humano”.

Paralelamente y en adelante, se consolidarán asociaciones y organizaciones que enfocarán sus esfuerzos a la solución de problemáticas sociales, a través de la AV.

Los procesos de consolidación del voluntariado son similares en algunos países y son comunes en ellos manifestaciones de caridad, filantropía, solidaridad y asociación, sin embargo, la concepción actual del voluntariado y los modos de operar y medir resultados, varían de país a país, adecuándose a la propia legislación y normativa de cada uno, tal como se profundizará en el capítulo denominado *Marco jurídico del voluntariado*.

Los Estados suponen tres espacios claramente definidos, que de acuerdo a su naturaleza deben responder a las necesidades sociales. Estos espacios son:

- La **administración pública** que cumple un rol *universalizador* de garantía de recursos, para el mantenimiento general de mínimos de calidad de vida.
- El **mercado** que desde su ámbito privado, cumple un rol *individualizador* de satisfacción de necesidades y carencias para algunos, a través de sus dinámicas de oferta y demanda.
- Los **grupos primarios** y **Organizaciones No Gubernamentales (ONG)** que cumplen un rol *socializador*, en donde se materializan la solidaridad, las redes informales y la participación.

La AV por su naturaleza se ubica en el tercer ámbito correspondiente a grupos primarios y ONG, que por libre determinación decide enfocar sus esfuerzos en la solución de problemáticas y situaciones específicas. La explicación detallada de este tipo de organizaciones se encuentra en el capítulo 3 del presente texto, denominado *Organizaciones de Voluntariado ODV y Entidades con Acción Voluntaria ECAV*.

De acuerdo a la concepción ideológica, las personas *desfavorecidas* o *necesitadas*, pueden entenderse de manera subjetiva (como semejantes), es decir, como aquellos que se encuentran en una posición que eventualmente la propia persona puede sufrir, o de manera objetiva (como antítesis), es decir, como un *otro* ajeno y diferente en todo sentido al propio ser.

Sobre esta base, es posible comprender que un sinnúmero de verdaderos actos solidarios pueden darse entre personas que padecen las mismas necesidades, pero que desde sus falencias son capaces de entregar y compartir, sin garantía de retribuciones, al igual que ocurre con ciertos actos y manifestaciones voluntarias.

Tal es el caso de las redes vecinales, los apoyos informales, la vuelta de mano, las tradiciones ancestrales como la minga (minka) y demás expresiones de reciprocidad, agradecimiento y retribución.

Algunas caracterizaciones del voluntariado en relación con la solidaridad, identifican tres pilares fundamentales para la *cooperación* entre los humanos, estos son:

- Capacidad de ver y entender al mundo desde una perspectiva diferente a la propia.
- Tendencia de los humanos a vivir en sociedad.

- Trabajo como tarea que debe dar solución a los problemas comunitarios o sociales⁸.

La cooperación, entendida como el trabajo enfocado al logro de objetivos comunes, ha dado lugar al *cooperativismo*, que se basa en el trabajo diario y constante, la colaboración, la solidaridad, la ayuda mutua, la responsabilidad, la democracia y la equidad.

El voluntariado por su parte, es en general definido como un acto o conjunto de actos desinteresados, asumidos de forma libre y consciente, sin embargo, Bourdieu cuestiona si en efecto los actos desinteresados son posibles, y de serlo, cómo y en qué condiciones se presentarían.

En primer lugar porque el término *desinterés* hace referencia a algo que carece de importancia o que se puede asumir de manera indiferente, y en segundo lugar porque ningún acto se produce sin razón.

El autor reconoce que no todas las acciones responden a un simple interés de tipo económico o a la búsqueda de un beneficio material, acoger esta premisa significaría reducir las relaciones entre *los agentes* y *los campos*⁹ a un plano meramente económico. Sin embargo, introduce Bourdieu, el concepto de *capital simbólico* para denotar los *beneficios* a los que los agentes desean acceder y que varían de acuerdo al *campo* en el que se desenvuelven. Este tipo de *capital* se basa en el conocimiento y el reconocimiento.

Así por ejemplo, "Al introducir la noción de capital simbólico (y de beneficio simbólico), se radicaliza en cierto modo el cuestionamiento de la visión ingenua: sobre las acciones más santas –la ascesis o la devoción más extremas– siempre pesará la sospecha (así ha ocurrido históricamente, con ciertas formas extremas de rigorismo) de estar inspiradas por la búsqueda del beneficio simbólico de la santidad, de la celebridad, etc."¹⁰. Esta posición obliga a que el carácter *altruista* de ciertos actos, se ponga en tela de juicio para determinar sus verdaderas motivaciones.

Paralelamente, el autor introduce el concepto de *habitus* que hace referencia al conjunto de prácticas sociales, generadas de acuerdo a las condiciones propias de cada campo. Es por tanto el *habitus* el encargado de establecer los límites de los niveles sociales y de determinar conductas, actitudes, pensamientos y afinidades.

En ocasiones los *habitus* pueden ser desinteresados o predisuestos al desinterés, es decir los agentes pueden efectuar actos generosos, virtuosos o piadosos, respondiendo a una especie de *norma oficial*, o de escala de valores establecida, que impide comportarse

8 La cuestión del trabajo se abordará detenidamente más adelante, partiendo de la teoría de Émile Durkheim, planteada en su obra *La división social del trabajo*.

9 Categorías utilizadas por Bourdieu para denotar: sujetos sociales y espacios sociales de acción en donde confluyen las redes de relaciones sociales.

10 BOURDIEU, Pierre. *Razones prácticas sobre la teoría de la acción*. Colección Argumentos. Editorial Anagrama. Barcelona, 1997, pág. 152.

de otra manera. Tras estos casos sin embargo, afirma Bourdieu, se esconden *intereses sutiles* ya que en ciertos universos, el desinterés está recompensado.

Encontramos aquí nuevamente una convergencia con la teoría de Parsons, en donde cada sujeto debe cumplir a cabalidad con los roles que socialmente les son otorgados, estableciéndose un *Sistema de recompensas* (materiales o simbólicas), al que se puede acceder gracias al cumplimiento de metas y a la eficiencia, consagrados como valores principales del sistema social.

Dentro de esta misma lógica cualquier “*conducta desviada*”, es decir aquella que atenta contra el equilibrio del sistema o que se aleja de las funciones pautadas o normadas, conduce a algún tipo de sanción o privación.

De esta manera, la AV no existe como tal pues no se consolida como una acción libre, sino que como toda acción llevada a cabo por un actor, responde a pautas y criterios socialmente institucionalizados, aceptados y difundidos, que determinan la aceptación y el reconocimiento de los actores al interior de la sociedad.

Esta concepción puede en cierto sentido, equipararse a la teoría contemporánea del “*autointerés inteligente*”, que afirma que el ser humano es egoísta y racional por naturaleza, lo que lo lleva a prestar sus servicios y ayuda en determinados casos, para evitar un posible perjuicio personal en caso de no hacerlo.

La otra cara de la moneda, nos muestra un ser humano naturalmente solidario, que puede o no desarrollar su *potencial*, según se lo exijan las realidades que tenga que enfrentar. A este respecto, afirman Torrejón, Meersohn y Urquiza, que si bien el ser humano tiende a la cooperación, la sociedad se ha encargado de promover valores incompatibles con la solidaridad, claro ejemplo de ello son el materialismo, el consumismo o el individualismo para alcanzar el “éxito” personal¹¹.

Esta realidad sin duda, representa una fuerte barrera para la decisión de realizar acciones solidarias, sin embargo, quienes están decididos y convencidos de la importancia de su labor, han demostrado que es posible generar cambios, aunque en muchos casos estos no supongan una reestructuración de la realidad.

Así, la AV –como acción social– puede responder a una serie de motivos y valores, que van desde el altruismo, la política o la religión, hasta el egoísmo.

3. Voluntariado

Muchas son las definiciones que de *voluntariado* se han dado, generando un sinnúmero de debates y discusiones, sin que se haya podido llegar a un acuerdo unánime.

11 TORREJÓN, María José; MEERSOHN, Cynthia y URQUIZA, Anahí. *Imaginario Social de la Colaboración. Voluntariado y solidaridad*. Departamento de Antropología. Universidad de Chile. Revista MAD Nº 13. Septiembre de 2005. En: www.revistamad.uchile.cl/13/paper01.pdf

Voluntario es sin embargo, en términos generales, aquel que está dispuesto a brindar sus pertenencias, tiempo, cariño y saberes, para la protección, bienestar y/o satisfacción de alguien o algo que requiere su apoyo.

Para efectos de la investigación, nos acogemos a la definición de voluntariado establecida en la Ley 720 del 2001, que será analizada detalladamente en un capítulo posterior. De esta manera:

“(Voluntariado) Es el conjunto de acciones de interés general desarrolladas por personas naturales o jurídicas, quienes ejercen su acción de servicio a la comunidad en virtud de una relación de carácter civil y voluntario. Se refiere al colectivo, a la sumatoria de esfuerzos de los voluntarios. Requiere interacción, diálogo creativo, organización y planeación”¹².

Igualmente, retomamos algunos aspectos que consideramos fundamentales plateados en la definición de voluntario que tiene Luciano Tavazza, director del Instituto Italiano de Voluntariado. Para él, voluntario es aquel que “se pone a disposición desinteresada de la comunidad, promoviendo la solidaridad. Para ello ofrece energías, capacidades, su tiempo y eventualmente, los medios de que dispone, como respuesta creativa a las necesidades emergentes del territorio y, prioritariamente a aquellas que corresponden a los marginados. Todo ello, preferiblemente, mediante la acción de un grupo que suministre la formación permanente y la continuidad del servicio en colaboración con las instituciones públicas y las fuerzas sociales”¹³.

Convenimos esta definición, dado que abarca varios principios fundamentales para el entendimiento del voluntariado, que consideramos de primordial importancia para el desarrollo de esta investigación. Tales principios son:

- Solidaridad.
- Creatividad.
- Organización.
- Interrelación.

A estos principios sin embargo, de acuerdo a nuestro entendimiento del voluntariado, es inevitable añadir el concepto de *responsabilidad*, tan importante en el momento de realizar una labor voluntaria.

Igualmente, consideramos necesario recurrir a la *Carta Europea para los Voluntarios*¹⁴, que reconoce las diversas formas de voluntariado, mencionando unos principios básicos que deben ser comunes a todas ellas. Dichos principios son:

- Ocuparse de los intereses de otras personas o de la sociedad.
- Carecer de interés económico personal.

12 Ley 720 del 2001. Voluntariado Colombiano.

13 Manual de Formación de Voluntarios. En: www.plataformavoluntariado.org/resources/download/111

14 Carta Europea para los Voluntarios. En: <http://www.iniciativasocial.net/europea.htm>

- Desarrollarse en un marco organizado.
- Ser producto de la libre elección y manifestarse de forma pacífica.

El principio de carencia de interés personal ha sido objeto de duras críticas y debates, en ocasiones se ha empleado el término *gratuidad*, para identificar el accionar voluntario.

Esta situación ha llevado, entre otras cosas, a que la labor voluntaria se demerite y no sea considerada como un verdadero trabajo, sino como simple complemento de acciones profesionales y especializadas.

Al respecto, concordamos con Bourdieu en que este concepto de *gratuidad*, reduce a mano de obra barata o infravalorada el trabajo voluntario, en el sentido en que “el término gratuito remite por un lado a la idea de inmotivado, de arbitrario: un acto gratuito es un acto del que no se puede dar razón, un acto insensato, absurdo, insignificante, ante el cual la ciencia social no tiene nada que decir (...). Este primer sentido oculta otro que es más común: lo que es gratuito es lo que no vale nada, lo que no se paga, lo que no cuesta nada, lo que no es lucrativo”¹⁵.

En estos términos la AV no es gratuita, pero no se espera que de ella se generen beneficios de tipo económico, reconociendo sin embargo, que sí produce otro tipo de ganancias significativas como el conocimiento, la experiencia y las habilidades para el voluntario, y la satisfacción, la confianza y la superación de situaciones adversas, para las comunidades y territorios impactados.

3.1 Voluntariado y solidaridad

El voluntariado es una expresión de solidaridad, es imposible pensar en él sin recurrir a este concepto. La misma etimología de la palabra *solidus*, *solidum*, *solida*, denota algo sólido, consistente y firme, con valor de unión y cohesión entre las partes. Se puede afirmar entonces, que el voluntariado es un ejercicio pleno y cotidiano de solidaridad.

Para el filósofo y político francés Pierre Leroux, la solidaridad es la base de la vida social, ya que permite superar los límites trazados por las naciones, la familia o los grupos sociales sectarios, para establecer una real unión entre los hombres y las mujeres.

Es él, el primer autor que utiliza el término *solidaridad*, definiéndolo como la esencia profunda de los humanos, que por naturaleza viven y conviven en sociedad. De esta manera, la solidaridad es un *vínculo* que se asemeja a la caridad, en su sentido de entrega y ayuda a los otros.

Por su parte, Comte consideraba que la *fe* se había consolidado como elemento máximo de *cohesión social* durante la Edad Media, pero era consciente de que había perdido su vigencia, por lo que era menester identificar un nuevo factor aglutinante.

15 BOURDIEU, Pierre. Razones prácticas sobre la teoría de la acción. Colección Argumentos. Editorial Anagrama. Barcelona, 1997, pág. 140.

Para ello recurrió a la ciencia, basándose en el precepto de que sus leyes eran aceptadas de manera *universal*, de aquí se llega a la idea del *consenso*, concepto fundamental para Comte, a la hora de dar solución a los desórdenes sociales.

La idea de *orden* en Comte, hallaba su plenitud en su relación simbiótica con la idea de *progreso*. El *orden* implicaba un *consenso* entre los miembros de la sociedad, basado en los principios de solidaridad y adecuada división del trabajo. Esto permitió establecer la comparación de la sociedad con un organismo que sólo puede funcionar, en sentido estricto, gracias a la interrelación entre sus partes, dado que cada una de ellas cumple una función específica y vital.

La solidaridad en este caso, se consolidó como un vínculo ineludible y fortalecido por la interacción entre las partes, que garantizaba la unidad y la salvación de la sociedad.

Sin embargo, es Emile Durkheim quien marca un hito en la conceptualización de la solidaridad como eje clave en el entendimiento de las relaciones sociales, en él “por primera vez, la noción de solidaridad es tomada en consideración como matriz teórica en la comprensión de los procesos modernos de individuación e industrialización”¹⁶.

Así, en su tesis de grado denominada *La División Social del Trabajo*, que aparece en el año 1893, este autor plantea los conceptos de solidaridad orgánica y solidaridad mecánica, para caracterizar a las sociedades modernas y primitivas respectivamente.

La solidaridad en ambos casos representa un *lazo social*, que varía de acuerdo al grado de diferenciación entre los sujetos de una misma sociedad y de la especialización de las funciones en la misma, es decir, de la división social del trabajo y de la prevalencia de la conciencia individual o de la conciencia colectiva.

“El conjunto de las creencias y de los sentimientos comunes al término medio de los miembros de una misma sociedad, constituye un sistema determinado que tiene su vida propia, se le puede llamar la *conciencia colectiva o común*”¹⁷. La solidaridad mecánica o por *semejanzas*, encuentra sus bases en la *conciencia colectiva* de una sociedad.

Dentro de esta lógica de la conciencia colectiva planteada por Durkheim, se tiene que un acto es socialmente malo porque lo rechaza la sociedad, y en consecuencia de manera inversa, un acto es socialmente bueno porque lo acepta la sociedad.

La especialización de funciones en una sociedad, genera una inevitable interdependencia entre los distintos miembros de la misma, que no podrían lograr sus objetivos, ni alcanzar un sentimiento de bienestar, si no fuese a través de la colaboración directa o indirecta de quienes le rodean.

16 NOCERA, Pablo. *Aproximaciones para una historia de la formulación sociológica del concepto de solidaridad. Su trayectoria conceptual en el pensamiento francés hasta la sociología de Émile Durkheim*. En: www.iigg.fsocuba.ar/jovenes.../EJES.../NOCERA,%20Pablo.pdf

17 DURKHEIM, Émile. *La división social del trabajo*. Editorial Colofón S.A. México, 2007, pág. 89.

De esta manera, la división del trabajo se consolida como nuevo núcleo de cohesión social, remplazando a la religión que hasta el momento venía desarrollando ese rol.

Tanto la solidaridad mecánica como la orgánica, representan dos *clases de solidaridad positiva* dado que generan integración, la primera liga directamente al individuo con la sociedad –entendida como un conjunto organizado de creencias y de sentimientos comunes a todos los miembros que lo integran–, y en la segunda el individuo depende de la sociedad –entendida como un sistema de funciones diferentes y especiales que unen relaciones definidas– y de las partes que la componen.

La teoría de Durkheim tiene una base no contractual, es decir, no parte del supuesto de un conjunto de decisiones acordadas por los miembros de la sociedad una manera previa, sino que supone en sí la materialización de un nuevo lazo social: *la división social del trabajo*.

Simultáneamente, a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, surge una nueva corriente de pensamiento denominada *solidarismo*, cuyo máximo exponente será León Bourgeois, en donde se plantea que la solidaridad social representa la mutua dependencia de los individuos, desde una visión contractualista.

Desde este punto de vista, todos los individuos poseen derechos y deberes, y las relaciones entre ellos deben estar mediadas por la justicia, entendida esta como los beneficios recibidos en sentido proporcional a los aportes ofrecidos.

Las diferentes concepciones de solidaridad pueden implicar diversas ideas, en ocasiones contradictorias, como caridad, consenso o unidad, pero todas ellas llevan implícito el carácter de vínculo.

Al pretender siempre el bienestar de todos, o de las mayorías, los miembros de una sociedad tenderán a la práctica de acciones solidarias, libres y espontáneas, que de una u otra forma apuntan también a la satisfacción de las propias necesidades y a la realización de objetivos e ideales, en un medio sano e impulsador.

3.2 Voluntariado y creatividad

Todas las poblaciones, comunidades, y espacios sociales y ambientales a los que se dirige la AV, son heterogéneos y particulares, su memoria, su historia y su contexto son diferentes y determinan de manera única su presente y su devenir.

Esta realidad obliga a que las acciones realizadas, los proyectos y programas diseñados e implementados, y las políticas que se construyan en torno a cada caso particular, no solo deben estructurarse y definirse con participación activa de las comunidades, sino que implican un elevado grado de *creatividad*, dado que las experiencias exitosas aplicadas en ciertos contextos, no tienen que funcionar necesariamente en otros espacios.

Partiendo de su concepción primaria, la creatividad suele asociarse a los procesos artísticos, científicos o técnicos, pero varias teorías la entienden como un factor fundamental de la vida cotidiana.

Etimológicamente la palabra creatividad proviene del latín *creare*, que significa engendrar, producir o dar existencia a algo, pero sus significados contemporáneos, varían de acuerdo al enfoque. Pese a esto, diferentes teorías concuerdan en que un acto creativo, implica la producción de algo novedoso, a través de factores como la fluidez, la flexibilidad, la originalidad y el pensamiento divergente (producción de ideas que superan los límites del pensamiento habitual).

La creatividad es una característica de todos los seres humanos, pero se desarrolla en mayor o menor grado como una habilidad, que depende de variedad de agentes como el ambiente, los estímulos, los factores socio-culturales, etc.

La creatividad en relación con el cotidiano, se asocia de forma muy acertada, a la solución de conflictos y situaciones problemáticas, por lo que Csickzentmoholyi la ha definido como un “estado de conciencia que permite generar una red de relaciones para identificar, plantear y resolver problemas de manera relevante y divergente”¹⁸.

Este aspecto es fundamental para el análisis de la AV, ya que la participación de sujetos creativos, en la búsqueda de soluciones a situaciones problemáticas concretas, favorecerá la superación de las mismas. El voluntario debe optar entonces por analizar la realidad desde diferentes puntos de vista, construyendo así múltiples posibilidades de acción, que sin embargo, deben ser concertadas y estructuradas con las comunidades con las que trabaja.

El pensamiento creativo depende entre otras del desarrollo de competencias, de la capacidad de generar combinaciones y conexiones entre variables, de la superación de obstáculos, de la búsqueda de nuevas experiencias, de la gestación de espacios creativos, y lo más importante para el caso que nos ocupa, del desarrollo de nuevas formas de relacionarse.

En todos los casos, la creatividad encuentra sus bases en la conectividad y las infinitas posibilidades relacionales.

Para Torrance, la creatividad es un proceso íntimamente ligado a la sensibilidad para identificar problemas o debilidades, y para generar ideas o hipótesis de transformación. Es por tanto un acto consciente de la necesidad del cambio, aunque por lo general se desarrolla de manera inconsciente, espontánea y natural.

En este sentido, la creatividad no solo debe presentarse como una característica de los voluntarios y su labor, sino que a nuestro modo de ver, debe ser una habilidad a desarrollar en las comunidades y poblaciones con las que se trabaja. Por ello, es necesario generar espacios de participación, de ejercicio de derechos y libertades y de esparcimiento.

Se han elaborado diversas teorías al respecto de la creatividad, en ocasiones se la identifica con los procesos de libre asociación, de ideas, conceptos o experiencias, en

18 Citado en: <http://www.psicología-online.com/artículos/2006/creatividad.shtml>

donde las asociaciones más complejas e innovadoras, representan la cúspide de los productos creativos.

Al respecto, la AV puede consolidarse como la asociación de situaciones presentadas en realidades diferentes, como la aplicación de experiencias exitosas en combinación con características locales, como la mezcla de teorías, concepciones o imaginarios y, en fin, como la mezcla de todas las variables posibles.

La creatividad también se ha identificado con el cambio de orden y con la multiplicidad de percepciones respecto a un mismo fenómeno. Cuando se está frente a una situación que requiere ser transformada, es necesario analizarla desde diferentes puntos de vista y tener en cuenta tantas versiones de esta como sea posible, con el fin de evitar posiciones sesgadas o limitaciones de acción a la hora de concertar decisiones.

La AV es un campo ideal para el desarrollo de la creatividad, pues esta fluye mejor, en cualquiera de sus formas, si el individuo realiza actividades por placer y gusto, más que por recompensas u obligaciones.

3.3 Voluntariado y organización

La organización social en diversas manifestaciones, se ha hecho presente a lo largo de toda la historia de la humanidad, así, desde sus inicios, se crearon grupos en torno a situaciones tan apremiantes como la supervivencia, estableciendo limitados roles para tal fin.

Las organizaciones complejas sin embargo, difieren de los grupos sociales en que involucran variedad de actores y funciones bastante especializadas, que mezcladas entre sí, permiten el cumplimiento de metas y el alcance de objetivos preestablecidos.

Las instituciones actuales mantienen el esquema de la *división de trabajo*, por considerarlo efectivo y eficaz al momento de obtener resultados, este aspecto es por tanto una constante y una condición de cualquier organización.

Otras características básicas de las organizaciones son las siguientes:

- Establecen normas de funcionamiento y control.
- Sus miembros pueden ser sustituidos regularmente, sin que esto represente un riesgo para su funcionamiento o para la continuidad de sus labores.
- Tienen un carácter de permanencia en el tiempo.
- Poseen una estructura sistemática.
- Producen bienes o servicios.
- Coordinan permanente e idóneamente los recursos con los que cuentan.

La presente investigación aborda el tema del voluntariado desde el punto de vista de las organizaciones que realizan labor voluntaria, no solo porque se trata de una acción necesariamente racional, que requiere de la unión de esfuerzos, de la convergencia y de la multiplicidad de saberes, talentos y habilidades, sino también porque dadas sus

características, son las organizaciones, las que permitirán determinar el impacto que el voluntariado genera en la sociedad y su relación con la economía.

Sin embargo, no todas las organizaciones o grupos sociales funcionan de la misma forma.

De acuerdo a la composición, fines u objetivos de cada grupo social, estos pueden catalogarse como:

- *Primarios*: caracterizados por relaciones personales, de cercanía, en ocasiones de intimidad, que implican el conocimiento de todos los miembros y el contacto permanente entre ellos. Son comunes las relaciones de afectividad, la cooperación y el compromiso para con la unidad.
- *Secundarios*: inicialmente no tienen una fuerte carga emocional, no necesariamente generan identidad y se conforman como estructuras rígidas.
- *Formales*: implican relaciones de verticalidad y todos los miembros deben participar desde sus competencias, para el logro de objetivos organizacionales o institucionales.
- *Informales*: se consolidan a partir de afinidades entre sus miembros, es decir, de manera espontánea y voluntaria.

Las organizaciones que realizan labor voluntaria, pueden consolidarse estrictamente como Organizaciones de Voluntariado, en adelante ODV, o pueden consolidarse como Entidades Con Acción Voluntaria, en adelante ECAV, e incluir programas o grupos de voluntariado como una de sus funciones (sin que sea su finalidad), o estructurarse como organizaciones mixtas, que si bien tienen como misión el ejercicio de la labor voluntaria, pueden también involucrar personal y recursos no voluntarios para el cumplimiento de la misión.

Posteriormente abordaremos en profundidad la situación y características de las organizaciones colombianas de voluntariado, consolidadas como ODV y ECAV.

3.4 Voluntariado e interrelación

Partimos del supuesto de que cualquier sistema social está conformado por elementos interdependientes, que se relacionan de manera constante y diferencial, en donde cualquier variación o modificación en alguno de ellos o de sus relaciones, repercutirá de una u otra forma sobre el total de la estructura.

Dentro de esta lógica, consideramos que la AV debe realizarse en plena coordinación con todos los actores e instituciones que hacen presencia en un territorio, esto con el fin de evitar duplicidad de esfuerzos, desconocimiento de procesos y desarticulación de acciones, que llevarían a situaciones de desconfianza por parte de la comunidad y a obstáculos para el logro de objetivos.

Este aspecto concuerda con la teoría de Parsons, ya que los individuos o actores sociales, se encuentran en determinado sistema social para el logro de metas preestablecidas, a través del cumplimiento de ciertos roles específicos, que combinados con las acciones de los otros, garantizan el funcionamiento y permanencia del sistema.

Ninguna acción puede permanecer aislada, sino que debe establecer interconexiones con otros entes que trabajan por el cumplimiento de un objetivo común, en el caso que nos ocupa, el bienestar de las comunidades y su adecuada relación con el territorio.

De allí la importancia de realizar diagnósticos previos a la implementación de acciones en determinada comunidad, que den cuenta de las características generales de la población, el entorno, la historia, la problemática, los actores e instituciones que hacen presencia en el territorio, su objetivo misional y las acciones concretas que desarrollan.

3.5 Voluntariado y responsabilidad

Toda AV debe ir acompañada de un gran sentido de la responsabilidad, no solo en lo que concierne al cumplimiento de los compromisos adquiridos con las determinadas comunidades y/o territorios con los que se trabaja, sino en lo referente a los efectos adversos que pueden producirse allí, como consecuencia de una acción implementada de manera inadecuada.

En primer lugar, porque aunque la AV es aquella que se emprende de forma libre, consciente y reflexiva, implica el cumplimiento de las labores asumidas, de manera óptima y constante.

Y en segundo lugar, porque es menester analizar y contemplar los posibles daños resultantes de ciertas intervenciones en comunidades o territorios vulnerables. Al respecto han surgido enfoques como el de *Acción Sin Daño* (ASD), que aunque se aplica el común de las veces a situaciones humanitarias producidas por desastres naturales, guerras o conflictos armados, tiene como finalidad evitar o disminuir estos posibles daños.

El enfoque de ASD se enmarca en el discurso de la responsabilidad y busca desarrollar habilidades para optimizar las capacidades locales, promover la autonomía y hallar recursos. Su aplicación implica un fuerte sentido de la autocritica, del análisis y del cuestionamiento, y un gran esfuerzo por comprender de las diferentes realidades sociales, con las múltiples variables que las determinan.

De acuerdo a este enfoque la ética debe ser el fundamento de la acción, ya que aunque no hay una ética universal, sí hay algunos consensos basados en unos “mínimos de dignidad humana”, que deben respetarse y defenderse.

El enfoque de ASD tiene un sentido muy claro de la ética, ya que diferentes tipos de acción como la humanitaria o la voluntaria, no pueden reducirse a meros actos filantrópicos, dado que representan una “intervención en los procesos y la vida de los otros”.

La cuestión de la ética, remite al dilema de si las acciones deben responder a valores o a fines, ya que en el primer caso se actúa por corazón y convicción sin un análisis profundo de la situación, mientras que en el segundo caso, se actúa con plena conciencia de los actos y contemplando las consecuencias que estas acciones pueden acarrear.

El *daño* en este enfoque, es entendido como “toda alteración negativa de la persona en sus derechos y garantías; como efecto de causas que pueden ser imputables a otros y, por

lo tanto, son susceptibles de reparación ya sea restituyendo la situación que existía antes o en términos económicos. También se reconoce que, dependiendo de la naturaleza, pueden haber daños que son irreparables, al menos a nivel económico; aquí nos situamos en los linderos de los daños de orden moral¹⁹.

El daño puede ser de varios tipos: subjetivo o a la persona, psicosomático, o al proyecto de vida. Es así, como ciertas intervenciones, que inician como actos voluntarios, filantrópicos o de buena fe, pueden entrar en conflicto con ciertas formas de vida, hábitos o creencias de las comunidades impactadas, dando como resultado un desmejoramiento de la situación inicial, o la aparición de nuevas problemáticas.

En algunos casos por ejemplo, la intervención en las comunidades lleva consigo una introducción de necesidades y demandas, que no corresponde a sus modos de vida originales. Por esta misma vía, las intervenciones pueden generar dependencias de recursos y personal, que en últimas llevan al *desempoderamiento* de las comunidades.

Los modos de acción y las formas de relación social, implican algún grado de *"responsabilidad* de cada individuo y de cada institución respecto al todo social y natural como condición y fundamento del bienestar propio y el de los demás"²⁰.

Los modos de acción social, por tanto, pueden catalogarse de diversas formas, que varían de acuerdo al tipo de relación que se establece entre los sujetos. Así, tenemos:

- **Mutual:** unión voluntaria, basada en la solidaridad y la ayuda mutua, que propende por la consecución de servicios basados en la *confianza* y la *reciprocidad*.
- **Fraterno:** los miembros de ciertos colectivos se tratan entre ellos con principios de *hermandad*.
- **Horizontal o solidaria:** apunta a la solución de problemas o dificultades de ciertos grupos poblacionales, partiendo de la cooperación y aporte de bienes, saberes y/o tiempo, entre otros.
- **Vertical:** supone la existencia de jerarquías o posiciones en mayor o menor grado favorables, en donde los que están arriba tienen la obligación moral de ser benevolentes con los que están abajo.
- **Heteroayuda:** se asocian a las organizaciones altruistas²¹, que por definición se dedican a la satisfacción de necesidades de los grupos menos favorecidos. Muchas acciones solidarias se ubican en este campo.
- **Paternalista:** supone la existencia de una autoridad encargada de proveer servicios básicos a una determinada población, con la condición de que esta se acoja sin

19 RODRÍGUEZ, Ana Luz. *El enfoque de la Acción sin daño*. Universidad Nacional de Colombia. Programa de iniciativas para la paz y la convivencia. UN Virtual. Bogotá, 2007, pág. 14. En: <http://www.piupc.unal.edu.co/diplomado/modulo1-objetivos.html>

20 *Ibíd*, pág. 6.

21 El altruismo puede equipararse a la filantropía. Ha sido entendido como un comportamiento humano que busca el bienestar de los demás por encima incluso del bienestar propio, es por tanto un acto desinteresado que lleva implícita la idea de sacrificio.

reproches o cuestionamientos a las normas implantadas. Este modelo implica por tanto la prevalencia de la verticalidad como modo de relación entre individuos e instituciones, estableciendo relaciones de poder y dependencia bastante desiguales.

- **Asistencialista:** es un modelo de intervención que se encuentra sumamente cuestionado y reevaluado. Si bien el asistencialismo es necesario en un primer momento de atención, ya que procura la satisfacción de necesidades básicas como la alimentación, el vestido, el albergue y la adaptación sanitaria, es bastante nocivo para las comunidades cuando se consolida como modelo generalizado de atención.

Los daños producidos por el *asistencialismo* son ampliamente conocidos y sus consecuencias más graves son: la generación y fortalecimiento de dependencias, la pérdida de iniciativa para solución de los problemas y conflictos propios, pérdida de creatividad, imposibilidad para la gestión y evaluación de procesos, y en últimas, *desempoderamiento* de las comunidades a todo nivel.

Para evitar estas situaciones que ocasionan *daño* en las comunidades o territorios impactados, cualquier acción ya sea voluntaria o no, debe propender por la participación activa de las comunidades en la toma de decisiones que las afectan, en la formulación, ejecución y vigilancia de proyectos, y en el análisis y proyección de alternativas de solución a situaciones de conflicto o dificultad que deben ser superadas.

Para hablar del voluntariado y su relación con la responsabilidad, es necesario remitirse a la perspectiva de *Responsabilidad Social*, acogida e implementada por las empresas, corporaciones, universidades, etc. Muchas de las manifestaciones de responsabilidad social, se materializan a través de acciones voluntarias.

El enfoque de la responsabilidad social representa un vínculo ético entre quienes deciden implementarla y la sociedad en su conjunto, es por tanto una manifestación de solidaridad, que en ocasiones se asume también como una obligación para poner en práctica un conjunto de principios y valores.

No solo implica generar un impacto positivo en comunidades o espacios previamente seleccionados, sino que representa un compromiso ético general, que busca que todas las acciones, procesos productivos y de consumo, formas de interrelación y procesos de inserción en el mercado y en la sociedad, se realicen de manera consciente y considerando el tipo de afectación que se generará a nivel social y ambiental.

De esta manera, la responsabilidad social no solo debe representar una decisión de las empresas o los individuos, sino que debe implementarse como una competencia y una conducta interiorizada de acción, que resulte de la conciencia individual o empresarial de sí mismo, de su entorno y de su papel en este entorno.

En este orden de ideas, la responsabilidad social no responde a la realización de acciones esporádicas o aleatorias, sino que se debe enmarcar en políticas, programas y proyectos definidos, coordinados, integrados y ejecutados sistemática e integralmente.

Las políticas de responsabilidad social, como todas las políticas, deben por tanto someterse a un juicioso proceso de:

33

- Estudio previo para la identificación y caracterización de las comunidades o territorios a impactar.
- Diseño de un proyecto estratégico.
- Implementación.
- Evaluación y seguimiento.

Todas las fases deben construirse en conjunto con las comunidades, considerando sus principales intereses, preocupaciones, apreciaciones y concepciones de desarrollo; solo de esta manera se podrá garantizar un proceso sostenible.

Por: Mónica Mendoza Molina

El voluntariado en Colombia: un análisis histórico



CAPÍTULO DOS

Resulta difícil querer hacer el recorrido histórico de la acción social que en la actualidad se ha definido como “voluntariado”, y más aun teniendo en cuenta que el concepto mismo hasta el momento no ha sido definido con claridad; existe “la imposibilidad de definir el voluntariado”¹. Se corre el alto riesgo por lo tanto, de caer en anacronismos y cometer errores de interpretación al pretender encasillar en una palabra ambigua una acción humana tan antigua, cambiante y compleja como la misma humanidad.

A lo anterior se debe agregar que en nuestro caso, no existen estudios en el país que pretendan proporcionar datos, análisis e interpretaciones para el entendimiento del hecho en la sociedad colombiana. Esto no es de sorprendernos puesto que el tema es reciente, y hasta hace más o menos 25 años es que se ha empezado a discutir, analizar, debatir, interpretar y hasta legislar sobre el asunto en los países europeos, los cuales en este campo son pioneros y nos llevan una considerable ventaja.

Buscando en definiciones de algunos autores, se encuentra que al “voluntariado” lo explican por las siguientes características: es de carácter solidario, es acción libre, no conlleva contraprestación económica, es una acción organizada². En la sociedad actual y según las interpretaciones el rasgo que más identifica al “voluntariado” es su carácter de *gratuidad*, y es comprensible el por qué estando sumergidos en una sociedad capitalista regida por los valores del mercado y el consumo, donde se promueven axiomas como “el tiempo es oro”, algo que se realice de manera gratuita, llama en demasía la atención.

Ahora bien, siendo lo anterior cierto, no se puede dejar de lado y olvidar que el voluntariado y la Acción Voluntaria (AV) tienen un carácter que connota “solidaridad”, ya que con estos actos lo que se pretende primordialmente es: el bienestar de una comunidad con serias carencias sociales (entendido como aspectos económicos, culturales, políticos, etc.) o el bien de toda la sociedad en su conjunto, “el voluntariado parte de un hecho fundamental en la vida social: la posibilidad que las personas tienen de colaborar en la consecución de objetivos colectivos”³.

Así pues, la dinámica histórica de las organizaciones del tercer sector⁴ está relacionada con los procesos de formación y transformación del Estado y no puede ser entendida por fuera del contexto de oportunidades y limitaciones ofrecidas por los arreglos institucionales, las definiciones públicas sobre las responsabilidades en torno a lo social y la relación con los demás actores de las realidades políticas, económicas y culturales.

1 TAVAZZA, Luciano, *El Nuevo Rol del Voluntariado*. Argentina: Lumen, 1995.

2 Ver MADRID, Antonio, *La Institución del Voluntariado*. Madrid: Editorial Trotta, 2001, pág. 17 y TAVAZZA, Luciano, ob. cit.

3 MADRID, Antonio, ob. cit, pág. 14.

4 El Estado es conocido como el primer sector, la empresa privada, el segundo. En este tercer sector se agrupan asociaciones civiles, fundaciones, mutuales, cooperativas, clubes de barrio, sociedades de fomento, cámaras empresariales, colegios profesionales, comedores barriales y organizaciones religiosas, u organizaciones de la sociedad civil.

1. Tras las huellas del voluntariado en Colombia

1.1 El orden detrás de la caridad

En este espacio trataremos de evidenciar cómo a lo largo de nuestra historia, han existido personas y organizaciones que han dedicado gran parte de su labor a buscar el mejoramiento de condiciones de vida y el bienestar de poblaciones, que por alguna razón se han visto necesitadas, sometidas, excluidas y marginadas, por no contar con los recursos básicos para paliar o mejorar su desfavorable situación social.

A lo largo de la historia colombiana se pueden encontrar varios ejemplos de entidades sin ánimo de lucro que han actuado independientes de los gobiernos y los partidos. Sin embargo, la formación autónoma de este tipo de organizaciones es relativamente reciente. Partiremos de los períodos de la conquista y la colonia, épocas durante las cuales la acción solidaria recayó en gran parte en los hombros de las misiones religiosas y sus representantes, y aunque la actividad estuvo regulada por la Corona, la consideramos AV pues fue sin ánimo de lucro y sin costo para los beneficiarios.

El continente americano fue conquistado y posteriormente colonizado por los españoles; proceso este que supuso una re significación de varias costumbres y de la cultura indígena prácticamente en su totalidad. Al mundo politeísta indígena lo encontró una España fervientemente católica, que además acababa de ganar su última batalla contra los moros invasores, y que estaba seriamente comprometida con la evangelización de pueblos impíos; el apacible mundo rural indígena se convirtió en convulsas ciudades con que subordinaron lo rural para explotarlo económicamente y la minería pasó de ser una actividad artesanal para ser el gran negocio de España en Ultramar, y, por último una batería de enfermedades que por algunos años serían “intratables”.

Los cambios y reorganizaciones profundas que experimentaron las sociedades indígenas y, por qué no decirlo, las españolas que se asentaron en nuestro territorio, dejaron como secuela un desorden demográfico que se vería reflejado hacia el siglo XVIII (la natalidad descendió abruptamente) y un problema social reflejado en las ciudades al que habría que darle atención.

El empobrecimiento de los indígenas se hizo manifiesto como consecuencia de la ocupación, la imposición de impuestos y los sistemas de explotación laboral. Por otro lado la población blanca también sufrió de marginación; hubo quienes no llegaron a tiempo para el reparto de tierras o quedaron muy aislados lo que se tradujo en últimas en empobrecimiento.

“La asistencia social compensó en parte, los efectos traumáticos de la ocupación castellana, ya que al ser uno de los componentes de las tradiciones occidentales que interpreta la pobreza y los problemas sociales, sus efectos e implicaciones, definía y regulaba la acción para prevenirlos, remediarlos o erradicarlos, se desplazó hacia Hispanoamérica durante el proceso de colonización como

parte de lo que se denominó proyecto civilizador que se afirmaría en la fundación de ciudades⁵.

La emigración al Nuevo Mundo se reguló de tal manera que se pretendieron crear las condiciones para la formación de una sociedad ideal desde la perspectiva de ese proyecto civilizador. El uso de la doctrina católica para la regulación de las relaciones sociales, se manifestó con fuerza desde el comienzo y se estableció así una alianza entre los poderes civil y eclesiástico en la que mutuamente se vigilaban y complementaban.

La Nueva Granada se fundó en un momento en el que el tema de los pobres y la pobreza era un asunto que ocupaba la discusión científica, política y eclesiástica en Europa. La historiografía sobre el tema señala que después de la contrarreforma posttridentina se fortaleció la visión medieval en lo concerniente al tratamiento de la pobreza en los núcleos urbanos.

Así se reafirmaron los principios que sustentaban la asistencia a los pobres como un deber del buen cristiano. Esta virtud –la caridad– es la que define las actitudes teóricas y prácticas de la asistencia social en los primeros años de la colonia, además porque el pobre o el que de alguna manera sufriera era considerado un puente natural entre el hombre y Dios.

Las llamadas obras pías –obras de caridad–, entre las que se contaban hospitales, casas de hospicio, casas de recogidas, entre otras, eran casas de redención de bienes y caudales de los vecinos para “asegurar” su salvación, aminorar las penas del purgatorio y alcanzar el beneficio de la gloria eterna.

Las gentes pudientes “hipotecaban” a favor de la obra –le daban dinero y bienes– además de diezmos autorizados por real cédula. A cambio, los beneficiarios de estas obras elevarían súplicas a favor de su benefactor⁶.

Así, fueron las órdenes religiosas las primeras en darle atención a los necesitados, destacándose los franciscanos y los dominicos. El primero de estos escenarios fue el hospital de pobres, que atendería sobre todo a los indígenas contagiados por epidemias europeas, mujeres y niños. En 1564 por iniciativa de Fray Juan de los Barrios, obispo franciscano de la capital, se funda el Hospital San Pedro, que, de acuerdo a las tradiciones medievales procuraban un ambiente de recogimiento y devoción que contribuían al buen morir.

Este hospital cambió de nombre un par de veces hasta ser nombrado en 1635 el Hospital San Juan de Dios y ser entregado a la Orden Hospitalaria de los Hermanos de San Juan de Dios que por Real Cédula de 1595 fue la encargada de administrar hospitales en el Nuevo Mundo.

5 RAMÍREZ, María Himelda. *De la caridad barroca a la caridad ilustrada*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia, 2006, pág. 61.

6 RESTREPO ZEA, Estela. “El Hospital San Juan de Dios”, en: *Recetas de espíritu*. Universidad Nacional de Colombia: Bogotá, s.f.

Durante estos primeros años de la colonia los hermanos hospitalarios fundarían más hospitales: En 1596 se funda el hospital de Cartagena. 1636: Tunja. Villa de Leyva: 1648, Mariquita: 1663, Pamplona: 1665, Mompox: 1668. Vélez: 1669, Neiva: 1670. 1754: Santa Marta. 1779: Cali. Como ya se dijo, los hospitales funcionaban con dineros donados y el personal era enteramente religioso.

A las epidemias europeas se adicionó un nuevo problema social que requirió atención con urgencia: el de los niños abandonados y las mujeres transgresoras de la moral pública. En 1639 por Real Cédula procedente de la Corte se autorizó la fundación de la Casa de niños expósitos y mujeres recogidas. La constitución de la casa autorizaba para su sostenimiento la séptima parte de los diezmos que los indígenas debían dar a sus iglesias y hospitales.

La Casa se abrió en diciembre de 1642 y allí cuidaron niños abandonados y sacaron de circulación mujeres adúlteras. Los niños eran custodiados por amas de cría que recibían salarios por su labor. En este campo la caridad tuvo otra connotación, pues claramente se asistían necesitados pero también se ejerció control social desde los valores católicos. "La acción se fundamentaba en la caridad cristiana, que articulaba la protección de la infancia, el control y la sanción a las mujeres que se resistían a los abusos del poder paterno o marital"⁷.

Otra de las formas de acción solidaria en tiempos de la colonia, fue la defensa de la población nativa, sometida laboral y emocionalmente por los españoles, en este campo varios sacerdotes promulgaron y promovieron un trato digno y humano para la población aborigen, que estaba siendo explotada y diezmada por la esclavitud.

La figura más sobresaliente de esta corriente fue sin duda alguna Fray Bartolomé de las Casas, si bien su accionar se centró más en el actual México, sus ideas y acciones influyeron en el pensamiento y forma de actuar de varios sacerdotes del Nuevo Reino de Granada. "Los motivos humanos que hubo para... San Luis... fueron la carta que los años antecedentes había recibido del obispo de Chiapa don Fray Bartolomé de las Casas, en el que le decía que se emplease muy de veras en la conversión de los indios, y que mirase bien como confesaba y absolvía a los conquistadores y encomenderos, que no se contentaban con privilegios Reales y trataban tiránicamente a los naturales"⁸.

Otro ejemplo, "en 1557 recibió de Fray Bartolomé de las Casas un prontuario en "14 dudas" para contestarlas cuales, don Juan del Valle reúne en Popayán una junta de notables, cuyas respuestas causaron gran resonancia en el Nuevo Reino de Granada y en España: las guerras de conquista han sido injustas, y los culpables deben reparar los daños; la encomienda es arbitraria e inicua; los beneficios obtenidos así por los encomenderos son injustos, y hay obligación de sustituir; el servicio personal es servidumbre destructora, contra todo derecho, el trabajo en minas y como cargueros es un atropello a los indios... la

⁷ RAMÍREZ, María Himelda. *Op. cit.*, pág. 150.

⁸ ARIZA, Alberto. *Fray Bartolomé de las Casas y el Nuevo Reino de Granada*. Bogotá: Editorial Kelly, 1974, pág. 161.

Corona está obligada a enviar personas doctas y rectas para la administración de justicia; los obispos están obligados a la evangelización y amparo de los indios aunque en ello arriesguen sus bienes y su vida"⁹.

Las anteriores dos citas hacen referencia al sacerdote Luis Bertrán la primera y a Juan del Valle la segunda, quienes fueron unos de los primeros sacerdotes en el Nuevo Reino de Granada que defendieron la causa de los indígenas, enfrentándose al poder de los encomenderos y demás representantes de la Corona española.

Otros nombres importantes en la defensa y atención de los indígenas fueron Fray Bernardino de Minaya, que con sus doctrinas, contribuyó en la creación del movimiento indigenista en tierras americanas; Fray Tomás del Toro y Cabero, quien denunció ante la Corona la mala situación de los aborígenes en la población de Cartagena y sus alrededores; y Fray Francisco Carvajal, acérrimo defensor de los indígenas del Nuevo de Granada¹⁰.

Los anteriores son solo algunos de los sacerdotes que siendo coherentes con la doctrina de la iglesia católica, se propusieron defender a los indígenas de las injusticias a los que eran sometidos; es de resaltar su actitud y activismo, teniendo presente que en muchas ocasiones la iglesia y los sacerdotes fueron poseedores de indígenas en calidad de esclavos, no sobra recordar que el mismo Bartolomé de las Casas en sus inicios como sacerdote en Nueva España fue encomendero, y luego, tras un proceso de reflexión fue que se convirtió en uno de los defensores de la población indígena sometida.

Otro figura sobresaliente en el periodo colonial fue el sacerdote Pedro Claver, que se destacó por liderar la causa de la población de esclavos negros, la otra población sometida y explotada en el Nuevo Reino de Granada.

Él denunció públicamente y ante la Corona, y se propuso mitigar las malas condiciones de vida de los negros, especialmente los que llegaban y vivían en Cartagena; al tiempo que realizaba de esta labor, se destacó por atender a las personas necesitadas que se encontraban en hospitales y cárceles, el hospital que más frecuentaba fue el de San Sebastián "todos los días le visitaba y aquí fue donde realizó sus mayores heroísmos"¹¹.

En el hospital de San Lázaro que atendía leprosos, el sacerdote fue un colaborador asiduo, "consiguió ropas y medicinas que enviaba diariamente con un mensajero... cuando en el colegio había día de campo, San Pedro Claver lograba que se le dejara pasarla en el hospital"¹². Otro lugar que visitaba el sacerdote eran las cárceles de la ciudad "Claver era muy conocido en los socavones lóbregos de las cárceles, pues formaba parte de sus visitas favoritas. A ellas iba todas las semanas varias veces"¹³.

9 *Ibid.* pág. 146.

10 Ver ARIZA, Alberto, *Ibid.* En este texto se hace un recorrido por varias poblaciones y personajes de la iglesia, que durante este periodo se unieron a la causa de protección a los indígenas.

11 VALTIERRA, Ángel. *Pedro Claver: el santo redentor de los negros*. Tomo II. Bogotá: Banco de la República, 1980, pág. 54.

12 *Ibid.* pág. 86-87.

13 *Ibid.* pág. 93.

Bartolomé de las Casas y Pedro Claver no fueron actores individuales en sus propósitos, y más bien se convirtieron en la cabeza visible de movimientos que al interior de catolicismo pretendieron un trato humano para las poblaciones sometidas, claro está que dentro del marco de conversión y evangelización que la iglesia tenía durante aquella época. Se deben resaltar los nombres de otros sacerdotes como Alonso Sandoval, José de Jaca y Epifanio de Borgoña que contribuyeron en la formación de la ideología y en el accionar de Pedro Claver.

Esta corriente tan profundamente religiosa que provocó la injerencia de la iglesia en tantos asuntos estatales estuvo interrumpida por las conocidas Reformas Borbónicas. Las reformas fueron impuestas por los monarcas Borbones desde 1760 que serían los que ocuparon la monarquía después de la restauración. La idea era aumentar la tributación a la Corona y quitarle poder a la iglesia todo con base en las ideas de la Ilustración francesa. Esta iniciativa se tradujo más precisamente en que a la iglesia se le quitaron sus potestades compartidas con el Estado, menos la administración de las obras pías, sus grandes fortunas también fueron expropiadas y, los jesuitas fueron expulsados.

En este nuevo ambiente político se crea una nueva institución en el nuevo mundo para el orden social: Los hospicios, que se fundaron en 1777. Estas nuevas figuras de beneficencia remplazaron la caridad por un nuevo concepto: la filantropía (amor al género humano). Fueron aprobados por una Real Cédula del Virrey Flórez y su objetivo era: "procurar con el mayor celo recoger y abrigar a todos los mendigos y desamparados de cualquiera edad, clase y condición"¹⁴ se incluyeron mujeres, indígenas y niños. Con los hospicios se incluyó un nuevo discurso en la lucha contra la pobreza, en estos lugares se capacitó a los internos para trabajar y mejorar sus condiciones, diferente a la caridad cristiana que era completamente tolerante y complaciente con las desigualdades.

Las últimas de las expresiones de la atención a los desprotegidos en este periodo de la colonia son los Montes Píos, fundados en 1761 por el Virrey Moreno y Escandón con el objetivo de atender a los huérfanos y viudas de los militares. Decía Carlos III al respecto:

"El lastimoso estado de indigencia a que por lo común quedaban reducidas las viudas e hijos de los oficiales militares de todas clases (...) movió el Real ánimo de mi Augusto Padre a proporcionar su remedio, estableciendo con ese objeto un Monte de Piedad bajo las condiciones que tuvo a bien dictar en el reglamento expedido con fecha del 20 de Abril de 1761"¹⁵.

Por último y también atendiendo a las ideas ilustradas de la segunda mitad del siglo XVIII se creó el primer colegio femenino en la capital. El Colegio de la Enseñanza (1783), lo

14 RAMÍREZ, María Himelda. "Expósitos, mendigos y montes píos en la época colonial. La asistencia social y la beneficencia en Santafé de Bogotá", en: *Revista Credencial Histórica*, N° 129, Bogotá, septiembre de 2000.

15 AGN. Virreyes, T. 13, fs. 999 r.a 1021 r. y Nuevo Reglamento que su majestad se ha servido expedir, Real 1796, p. 1. En: Ramírez, María Himelda. *Op. cit.*, 2000.

fundó María Clemencia Gertrudis de Caycedo y Vélez, una viuda con la herencia que le quedó de su marido. “Es quizás, María Clemencia Caicedo, el personaje femenino que logró la reputación de benefactora de la ciudad, al empeñarse en la fundación del Colegio La Esperanza, primer establecimiento educativo para niñas y jóvenes del Nuevo Reino en la segunda mitad del siglo XVIII”¹⁶, en principio era un colegio para niñas acaudaladas, pero su dueña y fundadora dispuso de un aula para que también asistieran las niñas pobres.

Hubo una institución diferente a las mencionadas anteriormente, pues no estaba administrada por la iglesia ni por la Corona: Las cofradías. Estas eran una vieja tradición en España –en América se replegó el modelo– que consistía en una reunión de personas, laicas o religiosas, que seguían una advocación particular –Espíritu Santo, Virgen del Rosario, etc.– y tenían como eje la autoayuda y la solidaridad entre iguales sobre todo en situaciones de enfermedad o muerte. Funcionaban con limosnas en dinero y especie y sus cofrades conseguían la salvación eterna.

1.2 Las beneficencias en la nueva república independiente

Es claro que los procesos sociales llevan sus propios ritmos y que por lo tanto escapan a las periodizaciones que los historiadores pretenden establecer. Para el tema del voluntariado en Colombia el asunto se hace patente. No podemos esperar que con la independencia y la llegada de la República se sucedan cambios radicales en el pensamiento y comportamiento de la gente, ni mucho menos en las instituciones que moldean la sociedad, si bien esto aconteció en las estructuras político-administrativas, no ocurrió lo mismo en las instituciones que influían en el pensamiento, el mejor ejemplo es el de la iglesia católica, que se encontraba totalmente arraigada en la idiosincrasia de la sociedad de la época.

A partir de la independencia en la sociedad colombiana se empieza a desarrollar un proceso de secularización, se inicia un debate ideológico (que desencadenó en varias guerras civiles) entre los que se proponían crear un Estado en el que los poderes estuvieran separados, afectando así los intereses y el accionar de la iglesia –Partido Liberal– y los que consideraban que esta institución era de vital importancia en la estructuración de la nueva sociedad –Partido Conservador–.

Por lo anterior, a pesar de los esfuerzos del Partido Liberal, y por la misma doctrina de iglesia, esta siguió jugando un papel fundamental en todo lo relacionado con la ayuda de la gente necesitada durante los primeros años de la República, “los hospitales ofrecieron la única ayuda durante el periodo colonial e incluso hasta las primeras cuatro décadas de la República... solo en Bogotá un orfanato fue establecido en el siglo XVII. Que se transformaría en el Hospicio General en el siglo XVIII, y será el único establecimiento adicional al lado del hospital para la ayuda institucional a los más necesitados hasta 1860”¹⁷.

16 RAMÍREZ, María Imelda. “Género, la asistencia Social y la Beneficencia en la Ciudad de Santafé de Bogotá, Durante la Época Colonial”, en: LORENTE, Molina (editora). *El hecho religioso y la ayuda social*. Colombia: HUMANIZAR, 2002.

17 CASTRO, Beatriz, *Caridad y beneficencia en el tratamiento de la pobreza en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado, 2007, pág. 99.

En la segunda mitad del siglo XIX la idea cristiana de caridad entra en tensión con el de beneficencia, una idea que se empezaría a estructurar con las reformas liberales de la época, y que, a grandes rasgos proponía que el Estado se hiciera cargo de los desamparados y con este derrotero se trató el problema en adelante.

Lo que se quiere hacer notar, es que a partir de la segunda mitad del siglo XIX aparecen en el país una serie de instituciones seculares –aunque muy allegadas a la iglesia católica– que realizan actos de voluntariado, especialmente para la ayuda de la gente pobre, “en la segunda mitad del siglo XIX crece en la sociedad colombiana la preocupación por las condiciones de los pobres, sobre todo en las áreas urbanas, y en la ayuda a los pobres se encuentran presentes tanto el Estado como muchos sectores de la sociedad”¹⁸.

El cambio durante el periodo de 1860 a 1930 es substancial, puesto que se pasó de la asistencia que los religiosos daban a las personas que se encontraban enfermas en los hospitales, a organizaciones seculares que se propusieron paliar y cambiar la situación de la gente pobre, especialmente de los que hallaban en las ciudades. En este periodo se cambió la idea de la caridad y la filantropía por la de la *Acción Social*.

Una de las primeras instituciones de este tipo que aparecieron, que ayuda a evidenciar este proceso, fue la Sociedad de San Vicente de Paul, que en 1860 “fundó un nuevo hospital, con la aprobación de la municipalidad, con la colaboración del médico Venancio Ortiz y con el soporte de la Sociedad de Beneficencia conformada por señoras de la ciudad, quienes ayudaban a conseguir los fondos y proveían la comida y la ropa de cama necesarias”¹⁹. La sociedad tuvo varios frentes de trabajo: Los limosneros o mendicantes encargados de recoger la limosna que sostenía la Sociedad; la Docente, responsable por la educación y apoyo a las escuelas; la de Catequesis, encargada de enseñar la doctrina católica; la Hospitalaria, responsable por la atención domiciliaria a enfermos y distribución de medicinas en el dispensario y la botica; la de amparo, cuya tarea era el auxilio a los pobres, y, por último, la sección de obras especiales, encargada de los asilos para los ancianos, la sopa de los pobres y las cocinas de caridad²⁰.

Para 1897 ya era evidente lo avanzado del proceso, en este año fue fundado un hospital para niños pobres “por el médico José Ignacio Barberi... el hospital de La Misericordia. Si bien había sido creado por la iniciativa de un ciudadano, en este caso un médico, la institución recibía ayuda del Estado y donaciones caritativas, y las Hermanas de la Caridad colaboraban en su funcionamiento”²¹.

Otra institución que recibió la ayuda de un grupo de personas que seguían los principios católicos, pero estando al margen de las reglas ortodoxas de comportamiento de la institución, fue el Asilo Casa de Refugio, “durante varios años el asilo recibió la

18 *Ibíd*, pág. 21.

19 *Ibíd*, pág. 107.

20 VILLAR, Rodrigo. *El Tercer Sector en Colombia. Evolución, dimensión y tendencias*. Bogotá: Confederación Colombiana de Organizaciones no Gubernamentales, 2001, pág. 36.

21 *Ibíd*, págs. 122-123.

colaboración de la sociedad de Hijos de la Santísima Trinidad, quienes ayudaban con la comida, la ropa y las camas, y con el mejoramiento de la educación”²².

En la ciudad de Medellín también se evidenció el fenómeno, en el que las autoridades municipales crearon programas y estrategias, y estos fueron administrados y atendidos por organizaciones seculares, “en Medellín se crearon dos establecimientos para la ayuda institucional: La Casa de los Mendigos y la Casa de Enajenados, fundadas en 1878 y 1891, respectivamente... estos establecimientos fueron administrados temporalmente por la Sociedad San Vicente de Paul, la Casa de Mendigos 1893 y 1898, y la Casa de Enajenados entre 1897 y 1904, posteriormente la municipalidad suscribió contratos con las Hermanas de la Caridad para el manejo de las dos”²³.

Como ya se anotó, lo anterior contribuyó para que se diera un proceso en el que las asociaciones tomaran la iniciativa en la creación de programas y fundación de lugares de asistencia y ayuda, contribuyendo las autoridades con su sostenimiento, aunque como se vio en los ejemplos anteriores las acciones voluntarias seguían a cargo de comunidades religiosas en el caso de establecimientos laicos.

“Los miembros de la Sociedad de San Vicente de Paul eran laicos, según los reglamentos de la sociedad, los miembros de ésta eran de dos clases. Los activos, que eran los que trabajaban directamente en las tareas de la sociedad, y los contribuyentes, que parecen haber tenido limitado su papel al sostenimiento de la sociedad, a través de donaciones y contribuciones”²⁴.

Es difícil establecer el número de personas que ayudaban en estas instituciones, y cuantas recibían o no ayuda económica, lo que sí es claro es que estos lugares se sostenían en buena parte, gracias al trabajo voluntario que muchas personas realizaban.

En otro de los aspectos en que este tipo de asociaciones colaboraron decididamente fue en la educación de población humilde. Una vez más la Sociedad de San Vicente de Paul fue protagonista; en 1857 fundaron un colegio anexo al hospital. La iniciativa se extendió y abrió escuelas en otros 9 barrios de la ciudad de Bogotá: Las Aguas, Egipto, La Catedral, Las Cruces, Santa Bárbara, Las Nieves, San Victorino y Santa Isabel.

La Sociedad de San Vicente de Paul no fue la única que contribuyó en este aspecto,

“Los Hermanos Cristianos en cada colegio privado que tenían a su cargo, disponían una pequeña sección para la educación primaria gratuita”.

“Otro tipo de educación para los niños pobres fue el Oratorio Festivo que establecieron los Hermanos Salesianos. Eran reuniones educativas que se llevaban a cabo los domingos y los días festivos donde se les

22 *Ibíd*, pág. 130.

23 *Ibíd*, pág. 135.

24 *Ibíd*, pág. 182.

enseñaba religión, se realizaban juegos y deportes, se hacía teatro y los niños tenían acceso a la biblioteca. Se organizaban en las parroquias de los sectores desfavorecidos, que estaban a cargo de los Hermanos Salesianos, en coordinación con los colegios que ellos regentaban... a mediados de 1930 se calculan 17 oratorios en Bogotá".

"Los Jesuitas junto a la Acción Católica fundada en 1916, también organizaron oratorios festivos para los niños pobres y programas de bibliotecas populares en las parroquias que tenían asignadas, que incluían colegios dominicales y nocturnos para los niños y obreros"²⁵.

En el área de atención médica la Sociedad de San Vicente de Paul también tuvo un accionar constante y sobresaliente, "se prestaba el servicio de consultas gratis en algunos consultorios de médicos que pertenecían a la sociedad y se suministraba drogas por medio de la Botica, igualmente sin costo alguno.

"En 1918 se amplía el número de médicos de la sociedad para la atención a los enfermos y se cierran temporalmente los consultorios que aquella tenía... pero las solicitudes para que abrieran de nuevo los consultorios fueron numerosas y la sociedad se vio obligada a abrir las antiguas, junto con la Botica. En 1918, atendió 2.033 consultas y en 1919, 2.493"²⁶.

Esto en cuanto a las iniciativas católicas autónomas. En cuanto a la responsabilidad que empezó a asumir el Estado en la atención a los necesitados tenemos la creación de la Junta General de Beneficencia, la de Cundinamarca fue creada en 1869. El objetivo de la Junta era la "supervisión y orientación de los establecimientos de caridad y de beneficencia del Estado de Cundinamarca"²⁷.

Entre sus funciones estaba conseguir recursos y manejar de manera homogénea este tipo de establecimientos del orden municipal, para ello haría visitas y fiscalizarían recursos. Este intento de secularización de la atención llegó hasta cuando la Junta de Beneficencia suscribió contratos con comunidades religiosas para que siguieran haciendo el trabajo de atención en los lugares. En lo que sí fue innovador el modelo de las Juntas de Beneficencia es que entre el 50% y el 90% de sus recursos provenían de los gobiernos de los Estados federales²⁸.

El ímpetu liberal en el campo político fracaso elocuentemente en el país, esto le dio paso al proceso político conocido como la Regeneración que sería la transformación y regreso a un Estado confesional dirigido por Rafael Núñez a partir de 1886. En el marco de esta transformación política, se promulga una nueva Constitución, y por medio de un

²⁵ *Ibid.*, págs. 144-145.

²⁶ CASTRO, Beatriz. *Op. cit.*, págs. 202-203.

²⁷ VILLAR, Rodrigo. *Op. cit.*, pág. 39.

²⁸ *Ibid.*, pág. 39.

Concordato se le garantiza de nuevo a la iglesia el papel protagónico, especialmente en las áreas de educación, asistencia social y evangelización de las poblaciones en los territorios nacionales. En la práctica se continuó con el sistema 'mixto' de prestación de servicios sociales; el Estado contrató los servicios con algunas comunidades religiosas y las beneficencias continuaron con la supervisión, control y profesionalización de los servicios en los departamentos.

2. Los nuevos actores del voluntariado

Para las primeras décadas del siglo XX cuando aparece el fenómeno llamado "explosión demográfica" junto a la creciente urbanización que observó el país, surgió una nueva clase: la obrera. Así se creó otro tipo de asociación privada de ayuda. En 1911 aparece el Círculo de Obreros, que centrado en una población específica y con un fuerte sentido católico, pretendía "crear unos centros en donde se pudieran promulgar los principios católicos como modelo de vida; en donde pudieran haber sitios para instruir a los obreros en diferentes conocimientos... en donde se pudieran crear cajas de ahorro, instituciones de ayuda mutua y otros establecimientos similares"²⁹.

En este grupo la AV no solo se dio entre los miembros que pertenecían a él por identidad de clase. En 1910 empieza con un restaurante escolar, donde lleva niños pobres para darles el almuerzo, apoyado por algunas señoras de la ciudad. La presencia de mujeres en este nuevo tipo de organizaciones ligadas a las clases obreras fue fundamental, pues mientras los hombres se concentraron en las campañas de salud y aseo, las mujeres se dedicaron a las tareas de la acción social.

"Estas eran realizadas por pequeños grupos de mujeres que se reunían semanalmente para llevar a cabo la actividad que consideraban importante o la que a veces se les solicitaba. Una práctica común era encontrarse en un sitio para coser y tejer ropa para los niños pobres, o preparar un almuerzo para alguna escuela de niños pobres o para mujeres obreras"³⁰.

El surgimiento de la clase obrera estuvo acompañado por un incipiente despertar de las mujeres de élite. Mientras las mujeres obreras empezaban a trabajar y las del mundo rural no habían dejado de hacerlo nunca, las señoras de las clases altas lograron salir del espacio doméstico ocupando lugares en este tipo de misiones sociales. Así, además de procurar el bienestar de los suyos se convirtieron en patrones a seguir de las mujeres obreras, siendo el ejemplo de la buena mujer empezaron a hacer obras de beneficencia, muchas encaminadas a la clase obrera.

La primera obra que funda el Padre Campoamor es un colegio, con sección para niñas y sección para niños, a donde podían ir a estudiar los hijos de los nuevos obreros. A esta

29 CASTRO. *Op. cit.*, pág. 217.

30 CASTRO, Beatriz. *Op. cit.*, pág. 231.

obra se unió doña María Teresa Vargas y a ella otras 65 mujeres de élite que trabajaban en la casa bañando a los niños, botándoles ropa vieja y sirviendo almuerzos.

El Círculo de Obreros se funda el 1º de enero de 1911, en su discurso de inauguración dijo el Padre Campoamor: “es una sociedad no política que propende por el mejoramiento de las condiciones de vida de la clase obrera en el orden religioso, moral, material, y económico”³¹.

La obra del Padre Campoamor incluyó además de la Caja Social de Ahorros y la asociación como reivindicación de clase, el plan de vivienda obrera de Villa Javier.

En 1913 se empezó la construcción de Villa Javier, en un terreno que consiguió el padre. A esta se unieron sacerdotes, comerciantes, banqueros y señoras de la comunidad. Otra vez las mujeres de élite tenían su lugar aquí: enseñaron a sus congéneres las normas de salud y limpieza³², labores que constituyan el mejoramiento del orden moral y religioso de la clase; las personas de élite eran los modelos a seguir. A partir del año 1929 la obra del padre Campoamor se extiende por todo el país. En Villa Javier se instalan además sala cunas, para bebés hijos de mujeres y hombres obreros que no tenían con quién dejarlos y hospederías que eran alojamientos para mujeres y hombres solteros que llegaban a la capital a hacer parte de la gran clase obrera.

En la costa, hacia 1920, surgió un proceso similar pero al mismo tiempo diametralmente diferente. Atraídos por la retórica del socialista italiano Vicente Adamo (llegó en 1918), se organizaron los jornaleros del Sinú, las mujeres salieron de las casas donde trabajaban como sirvientas en pésimas condiciones y fundaron lo que se llamó Tierra Libre, un movimiento que luchó por la titulación de baldíos en la zona. Al agruparse dieron aportes en dinero y mediante trabajo comunal voluntario construyeron un barrio. Procesos parecidos se vieron en toda la zona.

Primero se unieron artesanos y después las mujeres explotadas en casas de mujeres de élite.

Se organizaron independientes de la actividad política y no tuvieron por dirigente a nadie de élite ni de la religión. Se fueron agremiando en el comité socialista, la Sociedad de Obreros y Artesanos de Montería (1918) y la Sociedad de Obreras Redención de la Mujer (1919). Entre Vicente Adamo y Juana Julia Guzmán lograron establecer varias instituciones importantes de servicio cívico: un hospital, un centro obrero, una escuela obrera y una biblioteca³³. Así, el voluntariado además de características de bondad y caridad, en este momento tuvo la característica de la solidaridad.

Es primordial resaltar que en las primeras décadas del siglo XX se empieza a consolidar un cambio en la sociedad colombiana, y ello se evidencia en la ayuda a los pobres, ya que

31 CASAS, María. Campoamor S.J. y su obra El círculo de obreros. Bogotá: Ediciones Santafé, 1953, pág. 58.

32 CASAS, María. *Op. cit*

33 FALS BORDA, Orlando. *Historia doble de la Costa*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Banco de la República, El Áncora Editores, 2002.

la que se presta por medio de la AV o el voluntariado, pasa a tener una connotación de caridad acorde al sentido católico, “Los recursos privados eran parte considerable de los establecimientos y sociedades [hospitales, organizaciones de beneficencia y caritativas] desde el periodo colonial; el dar estaba relacionado directamente con la idea cristiana de caridad, manteniendo la idea más tradicional de la salvación del alma que la de dar a los pobres. Un importante cambio fue el aumentó en la participación voluntaria de muchísimas personas en las actividades caritativas después de 1911, dando a estas actividades un importante rol en la sociedad y abriendo el paso a la profesionalización de dichas actividades”³⁴.

Ya no se hace el acto de caridad con el principal objetivo de encontrar un espacio en el paraíso después de la muerte, lo que generaba que en muchos casos las acciones de caridad fueran realizadas por personas que poseían los recursos económicos suficientes para ello, para este periodo “los miembros de la clase más pudiente no fueron los únicos que participaron en estas actividades; el trabajo voluntario envolvió a otros grupos sociales, como por ejemplo los nuevos profesionales, los médicos o maestros, y también a otros, como el grupo de mujeres llamadas Las Marías que provenían de sectores más populares y que se comprometieron a ayudar con las actividades del Círculo de Obreros de Bogotá”³⁵.

Todo esto muestra una sociedad que ha vivido y en alguna medida ha consolidado su proceso de secularización, donde en el caso del voluntariado, las acciones de ayuda se realizan tanto por una idea religiosa, pero también y es lo novedoso, por nociones que tienen que ver con la solidaridad, la civilidad, la participación, etc, en el marco de sociedades que promueven valores democráticos.

Quizá el hecho más notable en este sentido, donde se evidencia la total separación de la iglesia católica, en cuanto a lo que tiene que ver con la ayuda a los necesitados, es la fundación de la Cruz Roja Colombiana. Los inicios de esta institución se presenciaron en la guerra de los Mil Días, cuando el doctor Hipólito Machado, acompañado de sus colegas José María Montoya y Nicolás Buendía, para atender a los heridos, coordinó una ambulancia “que cumplió un trabajo humanitario de asistencia y socorro de las víctimas del conflicto en nombre de la Cruz Roja”³⁶.

En 1913, el doctor Machado retomó su propósito de fundar la Cruz Roja Colombiana, “en 1915 los señores Joaquín Samper, el teniente Coronel Luis Acevedo y el doctor Machado, inauguran el 30 de junio la Cruz Roja Colombiana”³⁷. La consolidación de esta institución se dio gracias a su aceptación en la Liga de las Sociedades de la Cruz Roja en 1922. No se debe olvidar que dos de los principios de esta institución son la Imparcialidad y el

34 CASTRO, Beatriz. *Op. cit.*, pág. 314.

35 *Ibid.*, pág. 298.

36 SANDOVAL, Carlos. *La difusión del derecho humanitario en Colombia y la Cruz Roja*. (Tesis) Bogotá: Universidad Externado, 1992, pág. 65.

37 *Ibid.*, pág. 65.

Voluntariado, los cuales evidencian su carácter de no defender ninguna ideología y de realizar las acciones por un sentido de solidaridad³⁸.

El primero de los comités departamentales de la Cruz Roja fue el de Antioquia que se fundó cuando unas damas ilustres de Medellín hicieron un festival para recoger recursos para las víctimas de la primera guerra mundial en 1915. Dando origen a lo que serían las Damas Grises, que funcionan hasta hoy como voluntarias de la institución. El señor Carlos E. Restrepo, ex presidente de la República y la señora María Angulo de Restrepo, gestores de este evento, propusieron al señor Gustavo Uribe Escobar dirigir esta obra y así trabajar por la infancia, los desvalidos, los pobres, los heridos y los enfermos. Finalmente, el 7 de junio de 1926 se conformó el primer Comité Departamental de la Cruz Roja de Antioquia.

Por esa misma época se fundaron los comités departamentales en el resto del país; y desde el principio han contado con trabajo voluntario de mujeres y jóvenes socorristas.

Se puede decir que aunque para el siglo XX las organizaciones obreras y sindicales cambiaron un poco el panorama de la asistencia, paralelamente siguieron funcionando instituciones solidarias y de ayuda similares, o casi iguales a las que existieron en tiempos de la colonia. Para los primeros años del siglo XX existía un conjunto de organizaciones de beneficencia ligadas a la niñez, que se podrían encargar de los niños desde su nacimiento hasta su formación en algún oficio.

“Hacia 1920, el doctor Agustín Nieto Caballero hizo un inventario³⁹ de los recursos institucionales que le permitían a la sociedad atender a la niñez desvalida. Algunas de ellas eran la Gota de Leche para atender a los recién nacidos, el Hospicio donde se atiende a los niños expósitos, las escuelas de San Vicente, las del Círculo de Obreros y las escuelas públicas donde se educa a los niños pobres. Los Restaurantes y las Cajas escolares suplen las necesidades de alimentación y ropa a los niños menos favorecidos. En el Hospital de la Misericordia y en el Dispensario Luis Montoya se atienden los niños enfermos que carecen de recursos. En los asilos de San Antonio y San José se capacita a los niños en labores agrícolas y en el Lorenzo Cuéllar se les da refugio y alimentación. En la Casa de la Preservación, en la Protectora de Niñas, en el Sindicato de la Aguja, en la Asociación de Caridad, en la Unión Benéfica de Chapinero, en el Asilo de las Aguas, en la Colonia de Santa Teresa, se capacita a las niñas huérfanas y abandonadas en labores domésticas y se les ofrece refugio y alimento.

En el Oratorio Festivo se llevan a cabo actividades de recreación para los niños pobres. En el Patronato de Presos se cuida a los hijos de los

38 Ver GÓMEZ, Roberto, *Apuntes sobre la Cruz Roja*. Bogotá: Editorial Minerva, 1925.

39 El inventario registró instituciones que operaban en Bogotá.

reclusos. El Club Noel, las Cajas Escolares, la Asociación del Niño Jesús y los Roperos de la Doctrina reparten ropa y juguetes para los niños pobres. Las damas del Círculo de Obreros se ocupan de la atención de las familias en los arrabales de la ciudad. El dormitorio del doctor Emilio Valenzuela da refugio a los niños callejeros y la Casa de la Señorita Fonseca recibe niñas huérfanas que requieren de un techo para dormir. El Taller de Artes y Oficios atendía menores hijos de obreros y capacitaba a la futura clase trabajadora. La Obra del Niño Jesús recogía a los niños que dormían en la calle y en los zaguanes de las casas. La Casa de Menores de Paiba reeducaba en talleres de capacitación a los pequeños niños delincuentes. La mayoría de los asilos eran atendidos por comunidades religiosas y en algunos de ellos se les educaba bajo sistemas de organización militar: eran cuarteles habitados por pequeños soldados equipados con fusiles de madera y sable de latón⁴⁰.

La aparición de la clase obrera y de las organizaciones sindicales, con orientación política, el surgimiento de una conciencia de clase obrera, con énfasis en acciones de grupo orientadas a modificar las reglamentaciones laborales de las empresas particulares y estatales contribuyó a la modificación de la atención a la niñez. Se crearon los subsidios familiares, los subsidios escolares, los jardines infantiles de empresa. Los programas de atención a la niñez emergieron como un derecho propio de los trabajadores.

Durante este periodo de Gobiernos conservadores –hasta 1930– desde el Estado se promovieron asociaciones de ciudadanos que apoyaran sus programas, especialmente en lo relativo a la educación, ya que en este plano era que se realizaba la política social, los conservadores decían que la educación debía ser confesional y los liberales lo contrario. Así, para ganar bases sociales estas agrupaciones de ciudadanos ayudaban a mejorar las condiciones de los colegios. El modelo surtió efecto en Boyacá, Cundinamarca, Santander, Tolima y Cauca.

Desde la década de los 30 el país inicia una temporada de actividad política muy intensa. Llegan al poder cuatro gobiernos liberales seguidos que se empeñaron en hacer reformas profundas a las estructuras sociales del país. Aquí se vuelve a repetir que cuando más se hace desde arriba, más relegadas quedaban las organizaciones de voluntariado, que siguieron estando en la esfera de la iglesia y de la caridad, vinculadas a la educación y a la salud. Es de suponer que en las décadas del 40 y el 50 la AV estuvo opacada por dos situaciones políticas de gran trascendencia: una es la ola de violencia política que ocupó todos los esfuerzos y atención del país y la otra es el movimiento sufragista femenino. Las mujeres se organizaron en grupos mediante los cuales dieron una gran batalla por sujetos de derechos civiles plenos; ellas que eran las protagonistas del trabajo voluntario estuvieron ocupadas en política. El fin de estos dos eventos coincide con la aparición

40 PACHÓN, Ximena y MUÑOZ, Cecilia. *La protección a la niñez. Prioridad de las obras sociales en el siglo XX*. Revista Credencial Historia. Edición 118 de 1999. Publicación digital en la página web de la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República. <http://www.lablaa.org/blaavirtual/revistas/credencial/octubre1999/118proteccion.htm>

de una nueva forma de voluntariado. Hacia 1958 el gobierno empezó a promover la formación de Juntas de Acción Comunal, eran establecidas territorialmente –veredas y barrios– y buscaban fundamentalmente nuevas salidas a la pobreza. Operaban con fondos públicos y como contrapartida la JAC contribuía con el trabajo voluntario de los vecinos para la ejecución de proyectos específicos –acueductos, escuelas, centros de salud, entre otros–.

Hacia la mitad de la década del 70 se empiezan a gestionar las primeras ONG en franca oposición al gobierno, al que le reclamaban ineficiencia en el gasto y corrupción. Basadas en esto las ONG aparecían con la idea de que si el Estado no atendía las necesidades de las poblaciones estas se atendían por las mismas comunidades. A partir de ellas se gestionan recursos de cooperación internacional y se autogestionan y autodesarrollan los proyectos comunitarios. Otra de las novedades que trajeron las ONG fueron los nuevos temas que incorporaban en la vida de las comunidades: promovieron la concientización de derechos humanos, temas de género, medio ambiente y cultura ciudadana.

Después de este largo recorrido, en 1963 aparece la Agencia Coordinadora del Voluntariado de Bogotá y Cundinamarca (ACOVOL) y el mismo año se crea la Asociación Antioqueña del Voluntariado (ADEVOL). Ambas instituciones agremiaron otras organizaciones con AV que para ese entonces todavía era ejercida por mujeres de clase media y alta, enfocadas en la niñez y en salud⁴¹.

En 1975 se funda la Corporación Colombiana de Trabajo Voluntario (CCTV), para desarrollar acciones dirigidas a la tercera edad. La Corporación Colombiana de Voluntariado aparece en 1978 como una evolución de la CCTV y tienen como misión “impulsar el desarrollo del trabajo voluntario en Colombia y lograr el reconocimiento del mismo como fuerza viva que participa y contribuye a la construcción de un país más justo, solidario, pacífico y en armonía con el medio ambiente”⁴² y su objetivo fundamental ha sido promover la cultura del trabajo voluntario y formalizarlo mediante capacitaciones e investigaciones. Hoy se han dedicado a promover y consolidar el Sistema Nacional de Voluntariado de acuerdo con la Ley 720 del 2001.

Estos fueron los primeros esfuerzos por agrupar, organizar, coordinar y clasificar el trabajo voluntario. Por este camino se siguió hasta el año 2001 cuando se sanciona la Ley 720 “por medio de la cual se reconoce, promueve y regula la AV de los ciudadanos colombianos” y el Decreto 4290 del 2005 que reglamenta la mencionada ley. Esta ley fue motivada por la Resolución 52/17 de 1997 de las Naciones Unidas y el decreto surgió de la Resolución 56/38 con el objetivo de regular el trabajo voluntario y de articularlo con los planes de desarrollo de los países.

La ley y el decreto pretenden entre muchas otras cosas crear un sistema nacional de voluntariado que agrupe sistemas departamentales y municipales compuestos de ODV y

41 VILLAR, Rodrigo. *Op. cit.*, pág. 75

42 <http://www.rds.org.co/miembros/voluntariado/completo.htm?x=5643>. Búsqueda realizada el 28 de abril de 2010.

ECAV, para tener un registro único, con objetivos y metas coordinadas y que, finalmente se puedan tener datos concretos del trabajo voluntario en Colombia, como se explicará en los capítulos por venir.

A partir del año 2004 y de acuerdo con la Ley 720 y su decreto reglamentario, Dansocial, la entidad gubernamental encargada de promover y fortalecer las organizaciones de economía solidaria, ha venido trabajando en la promoción de la implementación del Sistema Nacional de Voluntariado, además de ofrecer programas de capacitación y trabajo con la AV⁴³.

Aparte de las actividades del Dansocial, el gobierno promueve la labor voluntaria desde diversas entidades. Este es el caso de los Guardaparques Voluntarios y los Vigías del Patrimonio que son programas que invitan a jóvenes para que trabajen de manera voluntaria en la conservación y divulgación del patrimonio nacional; en el primer caso el natural y el segundo se trata del cultural.

Por: María Clara Quiroz Arango

43 DANSOCIAL “Acciones del Dansocial en pro del Desarrollo del Voluntariado Colombiano” en *El Voluntariado en Colombia, Construcción Colectiva de País* [en línea]. Revista Solidario, p. 7, disponible en http://www.dansocial.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=367&Itemid=437.

Presente y futuro del voluntariado en Colombia



CAPITULO TRES

1. El voluntariado en la actualidad

Desde que, en 1970, la Asamblea General de la ONU creó el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU), como el brazo de voluntariado de esta organización, con el fin de fomentar esta acción no solo al interior de la misma, por medio de voluntarios calificados, sino también a través del fomento de la participación en la actividad voluntaria en todos los Estados miembros, la iniciativa ha tenido eco en alrededor de 140 países entre Asia, África, América del Sur y Central, donde el programa VNU ha estado trabajando¹. En Colombia el programa se implementó en 1993 y, desde allí hasta el 2009, “más de 177 voluntarios se han movilizado en todo el país”².

A pesar de que la filosofía de solidaridad y cooperación del voluntariado ha estado presente en la historia del país incluso desde la época de la colonia, como se mencionó anteriormente, el desarrollo de esta actividad fue concretado sólo hasta el 2001 –proclamado como el Año Internacional de los Voluntarios³– con la Ley 720, “la cual reconoce, promueve y regula la Acción Voluntaria (AV) de los ciudadanos colombianos”⁴. Esta regulación cambió el paradigma del voluntariado como se venía concibiendo, pues al situar la AV en la participación de los ciudadanos colombianos permitió que esta actividad no se entendiera simplemente como la actividad filantrópica, ociosa o caritativa impulsada por iniciativas particulares, sino que se pensara “(...) como ejercicio de ciudadanía, que contribuye a la construcción de una sociedad civil fuerte y cohesionada, fundamentada en la democracia”⁵. Así mismo, la Ley 720 propuso, a través de la enunciación de la creación del Sistema Nacional de Voluntariado, el cual tendría por objeto “promover y fortalecer la acción voluntaria a través de alianzas estratégicas y el trabajo en red de las Organizaciones de Voluntariado, las Entidades con Acción Voluntaria y los Voluntariados Informales con la sociedad civil y el Estado”, que el voluntariado operara en red, lo que apunta a “(...) superar la AV fragmentada y desordenada, desbordar el aislamiento y entrar en el terreno de una participación ciudadana consciente y responsable, que contribuya, a partir de los principios de la generosidad y la solidaridad, a la construcción de un mejor país para los colombianos”⁶.

Sin embargo, aunque la mencionada normativa ofreció la delimitación del marco reglamentario por el cual se seguiría el voluntariado en Colombia y dio un gran paso al abrir la actividad a la participación ciudadana, su contenido requería una mayor profundización y estructuración de los temas e ideas que la ley solo había planteado.

1 UNV, *¿Quiénes somos?* [en línea], consulta del 12 de abril del 2010, disponible en <http://www.unv.org/es/quienes-somos/preguntas-frecuentes.html>.

2 www.pnud.org.co/vnu.

3 Organización de las Naciones Unidas, Resolución 52/17, aprobada por la Asamblea General, 20 de noviembre de 1997.

4 Colombia, Congreso de la República. Ley 720 del 2001.

5 SANDOVAL GUZMÁN, Betty. *Repensar el voluntariado en el marco de la Ley 720* [en línea], consulta del 12 de abril del 2010 disponible en <http://www.rednacionalvoluntariado.org/index.php?id=18>.

6 *Ibid.*

A raíz de estas debilidades materiales y teniendo en cuenta las pautas formuladas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, quien en la Resolución 56/38 del 2002 propuso entre sus recomendaciones sobre el apoyo al voluntariado la presentación y fortalecimiento de marcos fiscales, legislativos y de otro tipo dirigidos a la AV formal e informal, en el 2005 fue emitido el Decreto 4290, por medio del cual se reglamenta la Ley 720 del 2001. Este decreto además de profundizar en las obligaciones de las ODV y ECAV y especificar los deberes de los órganos estatales competentes, como Dansocial, respecto a la labor del voluntariado, determinó la conformación, funciones y atribuciones de los concejos municipales, consejos departamentales y el Consejo Nacional de Voluntariado⁷ –entre otras cosas, para la eficaz implementación del Sistema Nacional de Voluntariado (SNV)–.

Con base en la organización propuesta por la mencionada legislación y a pesar de que el SNV fue materializado el 4 de diciembre del 2009, el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (Dansocial) adelantó numerosas gestiones desde el 2004 para la conformación de los consejos de los diferentes niveles administrativos que conformarían el mencionado sistema. Es así como en el 2009, se establecieron “59 Consejos Municipales y 9 Consejos Departamentales de Voluntariado en Atlántico, Caldas, Quindío, Huila, Meta, Norte de Santander, Risaralda, Boyacá y Valle del Cauca, además de la fundación de 13 Consejos Departamentales en Antioquia, Cauca, Tolima, Bolívar, Magdalena, Sucre, Cesar, Santander, Nariño, Casanare y el Consejo Distrital de Voluntariado en la capital del país”⁸.

Por otro lado, la AV ha evidenciado en los últimos años un fortalecimiento importante, no solo desde la perspectiva del apoyo gubernamental. El crecimiento de organizaciones sin ánimo de lucro, interesadas en estructurar y consolidar la actividad de voluntariado ha propiciado numerosos espacios de sensibilización en los que el colectivo social puede participar y entender las diferentes causas que se respaldan. Cabe mencionar que, en su proceso, el voluntariado ha integrado además de las problemáticas que han atacado históricamente a la sociedad en sus fundamentos, como el hambre y la pobreza, aquellas temáticas que se han desarrollado de manera coyuntural transformadas en la actualidad en preocupaciones de importancia general y de especial atención, tales como la sostenibilidad del medio ambiente e incluso la equidad de géneros. De la misma forma, la concientización de las empresas con ánimo de lucro ha jugado un papel significativo en el afianzamiento de la AV, las cuales al entender la importancia del voluntariado han incluido dentro de sus objetivos acciones que promuevan esta actividad⁹.

Así mismo, la iniciativa de las generaciones jóvenes respecto a la AV ha sido el impulso que la nueva era demanda para consolidar la permanencia del voluntariado. Aunque aún incipiente, la valiosa actividad de las juventudes se ve reflejada en ejemplos como la adopción de principios comunes de solidaridad y confianza en grupos afines como aquellos que practican el escultismo o los proyectos que se adelantan al interior de las

⁷ Colombia, Congreso de la República. Decreto 4290 del 2005, reglamentario de la Ley 720 del 2001.

⁸ DANSOCIAL. “Acciones del Dansocial en pro del desarrollo del voluntariado colombiano”. *Op. cit.*, pág. 8.

⁹ DANSOCIAL. “Tendencias y retos del voluntariado colombiano”. *Op. cit.*, pág. 15.

universidades, los cuales permiten reconocer el interés de muchos de sus integrantes con las gestiones del voluntariado. Sobre este último, cabe anotar que con el fin de promover el voluntariado universitario, Dansocial "fomentó la creación de dos Redes de Voluntariado: la Red Universitaria de Voluntariado en Medellín –Antioquia–, la Red de Promotores de Lectura, en Norte de Santander, y el Proyecto con las Naciones Unidas VUMM Voluntariado Universitario por las Metas del Milenio"¹⁰.

2. Retos de la AV

En el año 2000, 189 Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron la Declaración del Milenio, la cual compiló objetivos de desarrollo internacional y estipuló un grupo de propósitos a llevar a cabo en un plazo determinado –2015–, denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio. Ocho de estos objetivos fueron, así mismo, adoptados, en esencia, por las organizaciones de voluntariado como ideales para su labor; aquellos aprobados por la Asamblea General y asumidos dentro de la AV son:

- Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y el de las personas que padecan hambre; igualmente, para esa misma fecha, reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo.
- Velar por que, para ese mismo año, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria y por que tanto las niñas como los niños tengan igual acceso a todos los niveles de la enseñanza.
- Haber reducido, para ese mismo año, la mortalidad materna en tres cuartas partes y la mortalidad de los niños menores de 5 años en dos terceras partes respecto de sus tasas actuales.
- Para entonces, haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/Sida, el flagelo del paludismo y otras enfermedades graves que afligen a la humanidad.
- Prestar especial asistencia a los niños huérfanos por causa del VIH/Sida.
- Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer como medios eficaces de combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades y de estimular un desarrollo verdaderamente sostenible.
- Establecer sólidas formas de colaboración con el sector privado y con las organizaciones de la sociedad civil en pro del desarrollo y de la erradicación de la pobreza.
- Protección de nuestro entorno común"¹¹.

Estos pilares no solo evalúan la AV hasta el momento, sino que, también, demarcan el camino que hay que recorrer. Las temáticas expuestas en estos ocho objetivos siguen siendo los retos principales de las organizaciones de voluntariado, por lo que sus planes y proyectos deben armonizarse con lo señalado en los mismos.

10 DANSOCIAL. "Acciones del Dansocial en pro del desarrollo del voluntariado colombiano". *Op. cit.*, pág. 9.

11 Organización de las Naciones Unidas, Resolución 55/2, aprobada por la Asamblea General, 13 de septiembre del 2000.

De igual forma, la actividad voluntaria ha demostrado en su desarrollo ciertas dificultades que impiden, muchas veces, la consecución de resultados eficientes y el alcance total de sus propósitos. Una de ellas está relacionada con el tema de la tecnología; como se mencionó anteriormente, debido a que la participación de los jóvenes en la AV es aún tímida, la importancia del uso de los mecanismos tecnológicos, útiles para la visibilidad nacional e internacional, la difusión de objetivos e incluso la captación de recursos de una manera más amplia, no es comprendido por numerosas organizaciones que al no reconocer esta falencia limitan su campo de acción. Por esta razón, es necesario no solo dotar de las herramientas necesarias a los jóvenes para que puedan ejercer un voluntariado efectivo, sino destacar, también, las habilidades que puedan aportar a las diferentes causas.

Hay que seguir incentivando a los jóvenes a que se vinculen al voluntariado desde el colegio y la universidad para lograr un relevo generacional articulando el sistema educativo con el sistema nacional de voluntariado.

Igualmente apoyar la formalización de las instituciones para que hagan parte del Sistema Nacional de Voluntariado.

3. Organizaciones

ORGANIZACIONES DE VOLUNTARIADO (ODV) Y ENTIDADES CON ACCIÓN VOLUNTARIA (ECAV)

El presente capítulo busca un acercamiento a las ODV y a las ECAV; así mismo, presenta algunos de los principios y fines orientadores de la AV. También señala las formas básicas de las ODV y ECAV, sus obligaciones y, por último, los campos de acción en donde ejercen sus actividades.

3.1. Principios y fines de la AV en Colombia

Principios

La AV en Colombia se ha desarrollado a través de diferentes organizaciones y entidades, cuya actividad ha sido o puede ser orientada por los lineamientos y principios presentados a continuación:

- a) "Libertad, como principio de acción de voluntarios y destinatarios, quienes actuarán con espíritu de unidad y cooperación.
- b) Participación, como principio democrático de intervención directa y activa de los ciudadanos en las responsabilidades comunes, el cual promueve el desarrollo de un tejido asociativo que articule la comunidad desde el reconocimiento de la autonomía y el pluralismo.
- c) Solidaridad, como principio del bien común que inspira acciones a favor de personas y grupos, atendiendo el interés general.

- d) Compromiso social, orientador de acciones estables y rigorosas, el cual busca la eficacia de sus actuaciones como contribución a los fines de interés social.
- e) Autonomía, respecto a los poderes públicos y económicos con el fin de amparar la capacidad crítica e innovadora de la AV.
- f) Respeto a las convicciones y creencias de las personas, para luchar contra las formas de exclusión.
- g) Principios inspiradores de una sociedad democrática, pluralista, participativa y solidaria (L 720/2002, art 5º)¹².

Fines

De la misma forma, pueden reconocerse como finalidades primordiales de la AV, según Dansocial:

- a) "Contribuir al desarrollo integral de las personas y de las comunidades, con fundamento en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana y la realización de los valores esenciales de la convivencia ciudadana, como la vida, la libertad, la solidaridad, la justicia y la paz.
- b) Fomentar, a través del servicio desinteresado, una conciencia ciudadana generosa y participativa, para articular y fortalecer el tejido social (L 720/2002, art 6º)¹³.

3.2 Organizaciones de voluntariado ODV y Entidades con Acción Voluntaria ECAV

La Ley 720 del 2001 define a las ODV como aquellas organizaciones "con personería jurídica y sin ánimo de lucro, que tienen como finalidad el desarrollo de planes, programas, proyectos y actividades de voluntariado con la participación de voluntarios"¹⁴. Por otro lado, las ECAV, según la misma disposición, "son aquellas que sin tener como finalidad el voluntariado, realizan AV"¹⁵, como las universidades y las empresas, por ejemplo.

De las anteriores definiciones, se advierten las siguientes diferencias entre las ODV y las ECAV: mientras que las ODV son organizaciones sin ánimo de lucro, algunas ECAV sí tienen ánimo lucrativo; esta diferencia obedece a una segunda, relacionada con el objeto primordial de una y otra, pues mientras que la finalidad esencial de una ODV es el voluntariado, en las ECAV este surge de manera accesoria o complementaria.

Por su parte, el Decreto 4290 del 2005 establece que "se consideran ODV o ECAV de orden nacional a aquellas organizaciones que hacen presencia constante en por lo menos

12 DANSOCIAL. "Formas básicas de las organizaciones solidarias de desarrollo", en: *Cartilla sobre Asociaciones, Corporaciones, Fundaciones y Redes de Voluntariado*, pág. 35.

13 *Ibid*, pág. 36.

14 Colombia, Congreso de la República, Ley 720 del 2001, inciso 3º, artículo 3º.

15 *Ibid*, inciso 4º, artículo 3º.

siete (7) departamentos y cuyos capítulos departamentales se encuentran inscritos en los respectivos Consejos Municipales de Voluntariado; así mismo, a aquellas organizaciones que cuentan con más de 4.000 voluntarios en sus registros¹⁶. Lo anterior, hace referencia a las ODV y ECAV registradas en el Sistema Nacional de Voluntariado.

3.3 Formas básicas de las ODV y ECAV

De acuerdo con la Cámara de Comercio las ONG son ESALES, entidades sin ánimo de lucro, al momento de registrarse en la Cámara de Comercio determinan su figura jurídica que puede ser asociación, fundación, corporación o cooperativa, según la voluntad y conveniencia de la ONG.

Tabla 1. Fundaciones y Corporaciones

	FUNDACIONES	CORPORACIONES
DEFINICIÓN	"Entes jurídicos que surgen de la voluntad de una persona natural o jurídica o del querer de varias, acerca de su constitución, fines y medios para alcanzarlos" ¹⁷ .	"Entes jurídicos que surgen de un acuerdo de voluntades, vinculadas mediante aportes en dinero, especie o actividad, en orden a la realización de un fin de beneficio social, que puede contraerse por los asociados, o por un gremio o grupo social particular. El derecho de asociación no solo consiste en la posibilidad de organizar personas morales, sino también se centra en la libertad de abstenerse de hacerlo, pues es contrario a la Constitución todo sistema o procedimiento para compelir a las personas a que ingresen o se retiren de dichas entidades, o que las obligue a prestarles servicios o favorecerlas en sus intereses institucionales" ¹⁸ .
CARACTERÍSTICAS DE LOS APORTES	"No hay valor mínimo de patrimonio, pero se debe contar con bienes o dinero preexistentes" ¹⁹ .	Voluntario y no retornable a los miembros.

16 Colombia, Congreso de la República, Decreto 4290 del 2005, reglamentario de la Ley 720 del 2001, artículo 17, parágrafo 1º.

17 DANSOCIAL "Formas básicas de las organizaciones solidarias de desarrollo". *Op. cit.*, págs. 29 y 30.

18 TORRENTE. 2000, págs. 35-36.

19 DANSOCIAL "Formas básicas de las organizaciones solidarias de desarrollo". *Op. cit.*, pág. 30.

Tabla 1. Fundaciones y Corporaciones (cont.)

	FUNDACIONES	CORPORACIONES
NÚMERO MÍNIMO DE INTEGRANTES	Uno	Dos
OBJETIVO	"La afectación de unos bienes o dineros preexistentes a la realización efectiva de un fin de beneficencia pública, de utilidad común o de interés social" ²⁰ .	"No tienen restricciones en su objeto legal; por tanto, este puede variar por decisión del máximo organismo de decisión" ²¹ .
ÁNIMO DE LUCRO	No	No
REGULACIÓN	A través de sus estatutos.	Sus estatutos provienen de la voluntad de sus miembros.

Tabla 2. Asociaciones y ONG

	ASOCIACIONES	ONG
DEFINICIÓN	"La unión de dos o más personas que se conciernen para dirigir sus esfuerzos hacia una finalidad que les es común" ²² .	"Entidades civiles sin fines de lucro. Son la expresión cierta y comprensiva de la cada día mayor intervención del sector privado en los programas de acción pública" ²³ .
NÚMERO MÍNIMO DE INTEGRANTES	Dos	Dos
OBJETIVO	"Los asociados se obligan a cooperar en el logro de la finalidad propuesta, a través de una organización estable" ²⁴ .	Su principal finalidad es el bien común, por medio de la AV.

20 *Ibíd.*, pág. 30.

21 *Ibíd.*

22 NARVÁEZ GARCÍA, José Ignacio. *Teoría General de las Sociedades*, pág. 2.

23 CAHIÁN, Adolfo. *Las ONGs*, pág. 58.

24 NARVÁEZ GARCÍA, José Ignacio. *Op. cit*, pág. 2.

	ASOCIACIONES	ONG
OBJETIVO (cont.)	Pueden perseguir un “propósito político, el perfeccionamiento moral o cultural o ser una reunión gremial o profesional” ²⁵ .	Su principal finalidad es el bien común.
ÁNIMO DE LUCRO	No	No
REGULACIÓN	A través de sus estatutos.	“Por medio de las normas estatutarias, que actúan como ley específica interna” ²⁶ .

3.4 Deberes de las ODV y ECAV

Vodanovic entiende el deber jurídico como: “La necesidad en que, por mandato del ordenamiento jurídico, se encuentran los hombres de observar determinada conducta (hacer o no hacer algo)”²⁷. En este entendido, el Decreto 4290 del 2005, el cual reglamentó la Ley 720 del 2002, asigna ciertos deberes a las ODV y ECAV, relacionados a continuación:

- a) La creación de un reglamento de voluntariado que contenga los derechos y deberes de los voluntarios y su fijación en un lugar visible de la sede de la ODV o ECAV²⁸.
- b) Crear y llevar un sistema de registro de voluntarios que contenga: nombre del voluntario, número del documento de identidad, número de horas de voluntariado mensuales que realiza, profesión, grado de escolaridad y la labor en la que desempeña su voluntariado²⁹.
- c) La entrega de un reporte de información de voluntarios dentro de los tres (3) primeros meses de cada año con un resumen de sus registros de voluntarios a los Consejos Municipales de Voluntariado³⁰.
- d) La entrega de un reporte de ingresos y egresos durante los tres (3) primeros meses del año y un reporte de ingresos y egresos del año inmediatamente anterior a los Consejos Municipales de Voluntariado³¹.

Es oportuno aclarar que los deberes de creación y fijación del reglamento de voluntariado y el de creación de un sistema de registro de voluntarios aplican a todas las ODV y ECAV, mientras que los de reportes de información de voluntarios y de ingresos y egresos

²⁵ *Ibíd.*, pág. 3.

²⁶ CAHIÁN, Adolfo. *Op. cit.*, pág. 82.

²⁷ VODANOVIC, Antonio. *Derecho de Obligaciones*, pág. 11.

²⁸ Colombia, Congreso de la República, Decreto 4290 del 2005, reglamentario de la Ley 720 del 2001, artículo 2º.

²⁹ *Ibíd.*, artículo 3º.

³⁰ *Ibíd.*, artículo 4º.

³¹ *Ibíd.*, artículo 7º.

aplican a las ODV y ECAV que hacen parte del Sistema Nacional de Voluntariado, al cual se podrán vincular discrecionalmente. El juicioso cumplimiento de estos deberes facilitará la valoración de la AV en el PIB del país.

3.5 Campos de acción de las ODV y ECAV

Los campos de acción son aquellas áreas donde las ODV y las ECAV usan sus bienes y servicios para construir y desarrollar estrategias sociales, así como para abordar una variedad de temas y ámbitos que definen su trabajo y desarrollo; dichos campos de acción son:

Social. Referido al apoyo de las organizaciones a personas y colectivos socialmente excluidos, la acogida e integración de desplazados, la lucha contra la pobreza, la atención a colectivos sociales con necesidades, carencias o discapacidades de distinto tipo, etc.

Cultural. Relacionado con los trabajos de recuperación o conservación de la identidad cultural, en la promoción de la creatividad, en la difusión de los bienes culturales, etc.

Educativo. Vinculado al trabajo en capacitación y educación de personas adultas, la defensa de la educación para todos, la dinamización y promoción de la participación en la comunidad escolar, etc.

Ambiental. Asociado a la protección o recuperación de especies o espacios naturales, en la denuncia de situaciones de degradación del medio ambiente, en el desarrollo de una conciencia ambiental entre la ciudadanía, etc.

Salud. Trabajo en promoción de la salud, desarrollo de hábitos de vida saludable, respuesta a situaciones de necesidad sanitaria, etc.

Participación ciudadana y civismo. Relacionado con el fortalecimiento del tejido social, el impulso de la iniciativa social, la creación y animación de redes sociales, etc.

Promoción de Colectivos. Vinculado a la promoción, defensa y protección de derechos de colectividades y/o integración social de colectivos sociales que requieren atención especial.

Derechos Humanos. Trabajo activo en la denuncia de violaciones a la ley, en defensa de los Derechos Humanos, la justicia, los valores democráticos, etc.

Cooperación Internacional. Promoción y desarrollo de proyectos de cooperación con capitales extranjeros orientados a la promoción del desarrollo del país.

Emergencia y socorro. Acciones en torno a la prevención y adecuada atención a situaciones de emergencia causadas por desastres naturales, orden público, etc.

Desarrollo socioeconómico. Trabajo en el desarrollo de proyectos de promoción socioeconómica o desarrollo comunitario, de comercio justo, de financiamiento, dirigidos a mejorar las condiciones de vida de una comunidad o sector social concreto.

Tiempo libre. Muchas organizaciones trabajan en el adecuado uso del tiempo libre, la promoción de valores, conocimientos y actitudes, en actividades relacionales y recreativas.

Para el desarrollo de estos campos de acción las organizaciones del sector solidario realizan labores específicas como:

“Investigación, recogiendo datos y testimonios sobre una determinada situación, un territorio, una comunidad o un sector social, en torno a problemas o a necesidades concretas.

Información y sensibilización, difundiendo, dando a conocer situaciones, necesidades, problemas, despertando y movilizando la conciencia de otras personas.

Orientación y asesoramiento, escuchando, atendiendo consultas, prestando apoyo y facilitando información a personas o colectivos en situación de necesidad.

Formación, educando en valores, capacitando en habilidades sociales, hábitos de salud, habilidades profesionales a personas y colectivos sociales.

Reivindicación y denuncia, reclamando derechos, señalando irregularidades o injusticias.

Captación de fondos y recursos, recogiendo y canalizando dinero, medios materiales, recursos técnicos, necesarios para el desarrollo de proyectos solidarios o la atención a situaciones de emergencia.

Apoyo y asistencia directa a personas en situación de necesidad (poblaciones vulnerables), atendiendo enfermos de sida, toxicómanos, ancianos solos, mujeres maltratadas (asistencia psicológica, social, médica) y personas en situación de pobreza (carencia de trabajo, vivienda, seguridad social, etc.).

Planificación y gestión de proyectos analizando necesidades, formulando objetivos y estrategias de acción, gestionando y organizando recursos, evaluando resultados.

Dirección, gestión y mantenimiento de organizaciones solidarias, ocupándose de fortalecer la participación, mejorar la eficacia en el funcionamiento organizativo y en la acción para alcanzar los objetivos, desarrollando las relaciones con otras organizaciones o instituciones"³².

Metodología para las búsquedas de ODV y ECAV registradas en la compilación aproximada de organizaciones voluntarias colombianas por departamento

La metodología utilizada persigue ordenar de forma esquemática las entidades dedicadas exclusivamente al voluntariado y definir los parámetros de selección de las ODV y ECAV que constituyen la línea de base para el desarrollo de la investigación. Con este fin, las organizaciones que integran la base de datos consolidada fueron reunidas de acuerdo a la información recopilada, primordialmente, en: i. los registros de asistencia a las mesas de trabajo para debatir sobre el voluntariado en Colombia, realizado el 3 y 4 de diciembre de 2009 en el marco de la celebración del Día Internacional del Voluntariado³³, ii. la colaboración de las corporaciones y asociaciones que agrupan ODV y ECAV que realizan voluntariado como la CCV, Covolhuila, Asquivol, Covolto, Univolca y Volvalle, iii. el apoyo de algunos miembros fundadores del Consejo Nacional de Voluntariado con la información que tenían disponible de sus Consejos Departamentales de Voluntariado. Así mismo, se distinguieron aquellas entidades dedicadas en su objeto principal a la actividad voluntaria que por su trayectoria y tradición han sido notoriamente visibles a través de diferentes medios. De igual forma se recurrió a la herramienta jurídica del derecho de petición dirigido a la Alcaldía Mayor de Bogotá quien tiene a su cargo la Super Personas Jurídicas para obtener información de las asociaciones, corporaciones, fundaciones e instituciones de utilidad común que han sido reconocidas por la Super Personas Jurídicas, como lo ordena la Ley 22 de 1987 y el Decreto 1318 de 1988, y, por último, a la Cámara de Comercio de Bogotá. De esta forma, se logró hacer una compilación aproximada de las ODV y ECAV a nivel nacional, teniendo en cuenta que la organización de esta información no es la misma en todos los niveles de voluntariado y que es una gestión de progreso permanente que requiere de una periódica actualización de datos para mantenerse vigente.

Por: Ana María González Valencia

32 DANSOCIAL. "Formas básicas de las organizaciones solidarias de desarrollo". *Op. cit.*, págs. 27 a 29.

33 Reunión de las mesas de trabajo para debatir sobre el voluntariado en Colombia, realizada en Bogotá el 3 y 4 de diciembre del 2009 con el apoyo de Dansocial y el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas.

El sistema normativo de la Acción Voluntaria (AV)



“(...) nunca pregunes por quién doblan las campanas: doblan por ti”.
JOHN DONNE, *Devotions Upon Emergent Occasions*

Esta sección de la investigación servirá de apoyo en el proceso de construcción de indicadores que permitirán medir el impacto del voluntariado en el desarrollo económico de Colombia; por esta razón, su objetivo principal es presentar el sistema normativo de la Acción Voluntaria (AV) como una de las bases fundamentales en la arquitectura de estos indicadores económicos, dentro de una discusión de resultados teórico-jurídicos y desde una perspectiva de aplicación del sistema normativo vigente.

Admitamos que la justificación de esta investigación está sustentada principalmente en el sistema normativo. Para probar esta afirmación es necesario evidenciar que la misma Ley 720 del 2001 faculta a las ODV y las ECAV para que tengan derecho a recibir apoyo financiero, material y técnico a través de recursos públicos y que, en consecuencia, es imprescindible construir un indicador que valore el impacto económico de la AV en el producto interno bruto (PIB). Es por esto que, en este sentido, el parágrafo único del artículo 8º de la Ley 720 dice que:

“PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional establecerá los mecanismos necesarios para facilitar la construcción de un indicador que valore el aporte de la Acción Voluntaria al producto interno bruto (PIB) del país”.

Ahora es más razonable justificar y decir que la identificación del sistema normativo de la AV en Colombia es el primer paso para la construcción de los indicadores que permitan medir el impacto del voluntariado en el desarrollo económico de nuestra sociedad y que, sin lugar a alguna duda, el estudio del marco legal de la AV arrojará elementos de peso para definir el alcance de la AV, especificar su importancia en el desarrollo económico y mostrar la necesidad de promoverla desde el Estado.

Ante todo y para efectos de esta investigación, se aclara que existe una diferencia sustancial entre *“sistema jurídico”* y *“sistema normativo”*, esto es: primero, porque el *“sistema jurídico de la AV”* es el grupo de voluntarios que están interrelacionados por normas fundamentadas en los principios de la participación ciudadana, el ejercicio de la solidaridad y la corresponsabilidad social; y segundo, porque el *“sistema normativo de la AV”* es el conjunto de disposiciones que conforman el marco legal de la actividad voluntaria de los ciudadanos en Colombia y que se identifica como el grupo de normas jurídicas que reconoce, promueve y regula las actividades de carácter voluntario a través de la articulación de sus organizaciones.

En vista de las anteriores consideraciones, el estudio del *“sistema jurídico de la AV”* es materia de una investigación amplia y única que no corresponde al alcance de este trabajo investigativo; sin embargo, ocasionalmente nos remitiremos a este sistema para explicar algunos elementos del marco normativo. En consecuencia, se insiste en que esta parte del escrito se dedicará a mostrar y estudiar el *“sistema normativo de la AV”* como marco legal del voluntariado.

Desde una perspectiva integradora del derecho, el voluntariado se comporta como una empresa social de los ciudadanos que puede y debe ser apoyada decisivamente por el Estado; por tal motivo, este tipo empresa social de carácter civil tiene normas que pueden ser exigibles en Colombia a través de códigos corporativos o de la Ley 720 del 2001, norma de articulación que no afecta la “*autonomía del voluntariado*” y que está diseñada para promover y apoyar la estructura de las ODV y las ECAV dentro de un Sistema Nacional de Voluntariado (SNV).

A primera vista, el voluntariado como empresa social de los ciudadanos necesita identificar plenamente los aspectos económicos, administrativos, financieros, de personal y de mercadeo que permitan producir resultados sociales con una alta sostenibilidad financiera; por supuesto, lo anterior no significa hacer negocio con el voluntariado sino asegurar su continuidad y expansión a través de un auto-control y una mejor organización de sus estructuras; por esta razón, la base organizacional del “*sistema normativo de la AV*” está sustentada en el fortalecimiento de estos ideales y desarrollada en la Ley 720 del 2001, la cual clasifica y estructura a todas las entidades que cumplen función voluntaria en ODV o en ECAV dentro de un sistema apoyado por el Estado.

En este orden de ideas, la AV es más productiva si se realiza por entidades organizadas dentro de un sistema que por personas en forma individual y desarticulada. Por tal motivo, las entidades que desarrollan AV dentro de un SNV permiten ampliar las capacidades de las personas que las integran y generar más oportunidades de apoyo social, en la medida en que están oxigenando sus estructuras organizacionales y compartiendo experiencias con otras organizaciones dentro de un mismo espacio de trabajo.

Para finalizar esta introducción, es relevante aclarar que la actividad de los voluntarios no está diseñada para suplir o remplazar las funciones de las entidades estatales; esto es, no se trata de un asistencialismo civil en cumplimiento de las obligaciones propias del Estado. Por esto, es mejor decir que la AV es una valiosísima actividad que surge por el deber de solidaridad constitucional y que se apoya en la necesidad de construir una mejor sociedad basada en la mutua colaboración de las personas.

De esta forma, el “*sistema normativo de la AV*” –como objeto de estudio en esta parte del escrito– será abordado a través de un acercamiento teórico-jurídico a sus disposiciones legales en Colombia. Para lograr este cometido, a continuación: primero, se examinarán las justificaciones de los escenarios internacional y constitucional; segundo, se revisarán los problemas jurídicos y las soluciones propuestas en los antecedentes de la Ley 720 del 2001; tercero, se mostrarán las normas vigentes del “*sistema normativo de la AV*”; cuarto, se diferenciarán los conceptos de voluntariado y trabajo¹; y quinto, se presentarán algunas conclusiones relevantes y retos para el mejoramiento del sistema.

1 Aquí, la palabra trabajo es usada desde el punto de vista del régimen jurídico laboral.

1. La justificación internacional de la acción voluntaria

Sin desconocer la ardua labor que han realizado las ODV y ECAV en la historia de Colombia, el desarrollo del “sistema normativo de la AV” en nuestro territorio ha sido impulsado desde la Organización de Naciones Unidas (ONU); esto es porque desde este escenario internacional se han dictado diferentes resoluciones que reconocen y promueven la AV al interior de nuestra sociedad.

En consecuencia, las resoluciones de la ONU sobre voluntariado son verdaderas recomendaciones² que han sido de gran utilidad al momento de regular esta materia en nuestro ordenamiento jurídico interno. Llegando a este punto, se examinará brevemente el contenido de estos instrumentos internacionales:

1. En la Resolución 52/17 de la Asamblea General de Naciones Unidas del 20 de noviembre de 1997, se proclama el año internacional del voluntariado.
2. En la Resolución 1997/44 del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas del 22 de julio de 1997, se impulsa una resolución con algunas recomendaciones a los Estados sobre la AV.
3. En la Resolución 55/57 de la Asamblea General de Naciones Unidas del 4 de diciembre del 2000, recuerda las resoluciones anteriores sobre el “Año Internacional del Voluntariado” y recomienda que se fomente la participación de voluntarios en el desarrollo social. Al respecto la Asamblea dijo que:
Insta a los Estados a que promuevan, sobre todo durante el año, un entorno propicio para que se examinen a nivel nacional y local las características y tendencias de las actividades voluntarias en sus propias sociedades, comprendidos los principales problemas que el año puede ayudar a resolver, y a que incorporen el tema del voluntariado en las reuniones y encuentros de alto nivel que tengan lugar en 2001.
4. En la Resolución 39/2 de la Comisión de Desarrollo Social de Naciones Unidas del 23 de febrero del 2001, se vuelve a apoyar el voluntariado como fuerza económica importante.
5. Por último, en la Resolución 56/38 de la Asamblea General de Naciones Unidas del 5 de diciembre del 2001, se dan otras recomendaciones sobre el voluntariado, se señala la manera en que los gobiernos y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas pueden apoyar el voluntariado y se exhorta a los Estados a tener en cuenta esta resolución. En el anexo de esta resolución se encuentra la más importante recomendación del “sistema normativo”:
Se recomienda (...) c) Marcos fiscales, legislativos y de otro tipo propicios, incluso para las organizaciones con base en la comunidad y las organizaciones sin fines de lucro dedicadas a actividades de voluntarios.
i) Aprobación de leyes que actúen como incentivo. El objetivo es alentar o servir de inspiración a los ciudadanos para que presten servicios voluntarios, aunque la decisión queda en manos de la persona o la organización; también se pueden facilitar las actividades voluntarias de los empleados. Se pueden proporcionar

- incentivos fiscales y subvenciones para las organizaciones, así como cobertura y protección contra los riesgos, de manera acorde con la sociedad de que se trate;
- ii) Facilitar el establecimiento de alianzas con motivo de las actividades de la sociedad civil basadas en el servicio voluntario, que pueden incluir mecanismos para la planificación, ejecución y supervisión conjuntas y la incorporación de las actividades voluntarias de los empleados del sector privado. (...)".

Como se puede observar, no es casual que exista una normativa del voluntariado en Colombia, puesto que estos instrumentos internacionales han sido decisivos para el órgano legislativo al momento de regular el marco legal de la AV. Sin lugar a alguna duda, estas recomendaciones³ de la ONU hacen parte integral de nuestro *"sistema normativo"* y se constituyen como el origen internacional de las normas vigentes en Colombia sobre esta materia.

2. La justificación constitucional de la acción voluntaria

Desde el punto de vista constitucional, los voluntarios son funcionarios de la sociedad y empresarios del servicio social debido al principio de solidaridad y mutua colaboración; por tal razón, aquellos han tenido el potencial para generar una dinámica económica basada en la filantropía –no en el egoísmo– y en los valores propios de nuestro Estado social de derecho. Es por esto que todo el *"sistema normativo de la AV"* está fundamentado especialmente en el artículo primero de la Constitución Política así:

"Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, que es democrática, participativa y pluralista, y la cual está fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general" (resaltado fuera del texto original).

Sorprenderá tal vez que la contribución de la AV al desarrollo económico de nuestra sociedad implique un apoyo horizontal de personas, superando el concepto de caridad religiosa que supone una relación jerárquica de dependencia⁴. Por supuesto, lo anterior no significa un olvido del importante aporte que han hecho los grupos religiosos en la actividad voluntaria; por el contrario, se afirma que el desarrollo generado por el voluntariado –así sea desde lo religioso– es promovido por la comunidad, con la comunidad y para la comunidad a través de la aplicación de los principios de solidaridad y mutua colaboración establecidos en nuestro ordenamiento constitucional.

La Constitución Política de 1991 avanza en la construcción del Estado de derecho colombiano hacia un Estado con fines⁵ sociales, esto es porque la base en la que está

-
- 3** Las recomendaciones de la ONU dirigidas a los Estados se comportan dentro de nuestro sistema normativo como *"Soft law"*.
- 4** Apoyo vertical de personas.
- 5** En sentido teleológico.

construido nuestro sistema constitucional promueve el establecimiento de una mejor calidad de vida, el respeto por la dignidad humana y la prevalencia del interés general. Para lograr estos objetivos constitucionales, se imponen obligaciones al Estado para la consecución de dichos fines y se establece el deber de solidaridad a las personas con fundamento en la democracia y la participación ciudadana. En relación con lo último, el artículo 95 de la Constitución Política dice que es deber ciudadano:

*“(...) Obrar conforme al principio de **solidaridad social**, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”* (resaltado fuera del texto original).

En el Estado de derecho la ley tiene el papel fundamental de determinar y organizar la política estatal; en armonía con lo anterior, en el Estado social de derecho la ley tiene, además, la función de establecer y reconocer derechos de carácter individual y colectivo a los ciudadanos. Es por esto que las obligaciones del Estado en nuestro ordenamiento jurídico comienzan a gravitar en el respeto, protección y garantía de los derechos, principios y valores contenidos en nuestra Constitución Política. Vale la pena resaltar que en este mismo sentido la Corte Constitucional de Colombia en Sentencia 449 de 1992 dijo que:

“La concepción clásica del Estado de derecho no desaparece sino que viene a armonizarse con la condición social del mismo, al encontrar en la dignidad de la persona el punto de fusión. Así, a la seguridad jurídica que proporciona la legalidad se le aúna la efectividad de los derechos humanos que se desprende del concepto de lo social. El respeto por los derechos humanos, de un lado, y el acatamiento de unos principios rectores de la actuación estatal, por otro lado, constituyen las consecuencias prácticas de la filosofía del Estado social de derecho. (...).”

En este orden de ideas, el voluntariado es una práctica constitucional del Estado social de derecho que apoya la construcción de los valores supremos del desarrollo económico de nuestra sociedad, actuando como aliado del Estado en la consecución de fines constitucionales. En este sentido se resalta lo dicho en la relatoría general de la mesa de trabajo sobre *“Voluntariado Juvenil y su Relación con el Estado”* del Primer Foro Nacional Estudiantil Sobre Voluntariado Juvenil y Responsabilidad Social Universitaria:

“En el marco de un Estado social de derecho, el Estado –valga la redundancia– debe ser garante de la generación de condiciones óptimas para la calidad de vida de sus habitantes. Desde esta perspectiva, y en el marco de una democracia participativa, el voluntariado como expresión de la sociedad civil debe vincularse con esta empresa en función de la gestión del desarrollo. El marco constitucional en relación con el ejercicio de la ciudadanía, se brindan los escenarios y los mecanismos pertinentes para que esta interacción de fuerzas se dinamice de manera óptima”⁶.

De esta forma, el papel del Estado gira alrededor del efectivo cumplimiento de sus deberes constitucionales dando prevalencia al interés general y garantizando la dignidad humana dentro de un marco de solidaridad propia de una sociedad moderna. Es por esto que el voluntariado es una importante fuerza de apoyo al Estado en la consecución de fines constitucionales y representa un valor agregado en la capacidad de distribuir riqueza en una sociedad. En esta misma dirección se resalta lo siguiente:

“El voluntariado es un aspecto decisivo para la calidad de gobierno que disfrutan los grupos sociales dentro de un país. Sirve para determinar el nivel de participación pública en los asuntos de Estado, componente vital de cualquier estrategia de gobierno. La relación entre voluntarios y gobierno va, sin embargo, más allá de los asuntos relacionados con la erradicación de la pobreza. El voluntario también puede contribuir a reforzar la capacidad de un gobierno para distribuir adecuada y equitativamente los bienes públicos fundamentales”⁷.

Evidenciamos ahora que el principio de solidaridad, por un lado, es el fundamento de la AV y, por el otro, es parte del núcleo esencial del ordenamiento constitucional; por tal motivo, no es absurdo afirmar que existe una estrecha relación entre la actividad voluntaria y sistema constitucional. En este sentido, se puede indicar que la AV como deber constitucional se sustenta en la solidaridad de las personas, la cual promueve la construcción de su propia sociedad. En esta misma dirección el Dr. Quinche explica el principio de solidaridad así:

“En desarrollo de la Constitución la Corte ha planteado a la solidaridad en relación con el Estado social de derecho, como un principio y como un deber. Como principio, esta se desplegaría en dos niveles, como un deber de solidaridad del Estado, que lo obliga a garantizar unas condiciones mínimas de vida digna a todas las personas, especialmente a aquellas que se encuentran en condiciones de inferioridad; y como deber de solidaridad de los particulares, en tanto vinculación del propio esfuerzo en apoyo de los otros, desde la ley. Adicionalmente y en el plano del valor constitucional, la corporación ha sostenido desde el comienzo su contenido en una triple dimensión:

1. Como fundamento de la organización política.
2. Como pauta de comportamiento de las personas.
3. Como criterio de interpretación de las acciones u omisiones de particulares que vulneran los derechos fundamentales”⁸.

En resumen, la importancia de la AV consiste: primero, en el fortalecimiento del desarrollo económico desde la participación democrática y la solidaridad; y segundo,

⁷ ROJAS, G. *Voluntariado para el Desarrollo - Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas VNU*. 2008.

⁸ QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando. *Derecho Constitucional Colombiano de la Carta de 1991*. 3. ed, Bogotá: Editorial Universidad del Rosario - Facultad de Jurisprudencia, 2009, pág. 90.

en el apoyo al Estado en favor del aumento de la calidad de vida de las personas y del bienestar general.

3. Los orígenes de la Ley 720 del 2001

Los motivos por los cuales se quiso enmarcar jurídicamente el ejercicio de la AV en Colombia se centraron en la necesidad de articular un sistema que permitiera el fortalecimiento y la promoción de las ODV y las ECAV; en este sentido, se radicaron dos proyectos de ley (el Proyecto de ley 220 de 2001 de la Cámara y el proyecto de ley 116 de 2001 del Senado)⁹ que fundamentaban la importancia de establecer un “sistema normativo” en favor del mejoramiento y desarrollo de la AV desde una perspectiva estructural y organizacional. Con todo, vale la pena aclarar que existió la intención de regular los derechos y obligaciones de los voluntarios y de sus organizaciones; sin embargo, respetando el principio de “autonomía del voluntariado”, no prosperó esta propuesta en el Congreso.

La regulación de la AV –justificada internacional y constitucionalmente– está encaminada a fortalecer las relaciones de las organizaciones que realizan actividades voluntarias; y en este sentido, la incorporación en el ordenamiento jurídico de normas que permitan articular estructuras organizacionales de voluntariado, responde a la exigencia de satisfacer el interés general de brindar oportunidades de mejoramiento a las estructuras sociales.

Si bien es cierto que la actividad voluntaria no está destinada a remplazar la actividad estatal, también es cierto que la responsabilidad del Estado no es exclusiva en la consecución del desarrollo económico-social, y por lo tanto los particulares –sin excepción– tienen el deber de colaborar en la construcción de una mejor sociedad¹⁰. En este sentido, la exposición de motivos de la ley dijo que:

“La voluntad del ciudadano cada vez mayor de cooperar en la solución eficaz de sus problemas, lo han llevado a formar asociaciones privadas de interés social, sin ánimo de lucro, con fines altruistas, impulsados exclusivamente por su sentido de solidaridad y como objetivo principal el deseo de que todos los colombianos gocen de una calidad de vida digna”¹¹.

En este mismo sentido, el Estado tiene la obligación crear oportunidades de mejoramiento para la AV a través de normas que permitan avanzar en la articulación de las diferentes formas de organización voluntaria, y los voluntarios están en la obligación de acatar

9 Al lado de lo anterior, vale la pena aclarar que en primer debate se pidió la integración de estos dos proyectos de ley. Gaceta N° 602/2001 del Congreso de la República de Colombia. Proyecto de ley 220 de 2001 Cámara y proyecto de ley 116 de 2001 Senado. Ponente: H. Senador Carlos Corsi Otálora.

10 Gaceta N° 237/2001 del Congreso de la República de Colombia. Proyecto de ley 220 de 2001 Cámara y proyecto de ley 116 de 2001 Senado.

11 Gaceta N° 237/2001 del Congreso de la República de Colombia. Proyecto de ley 220 de 2001 Cámara y proyecto de ley 116 de 2001 Senado.

dichos preceptos legales por hacer parte de este “*sistema jurídico*”. En relación con lo anterior, vale la pena resaltar lo siguiente:

“Reglamentar legislativamente la actividad del voluntariado, significa promover por parte del Estado la solidaridad ciudadana, expresada en el trabajo voluntario de interés social, gratuito, tendiente a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, obligando a las personas a crear conciencia humanitaria”¹².

Hasta aquí se observa que las actividades voluntarias tienen un carácter social ineludible y que es más productiva una labor coordinada desde un sistema organizado que desde un trabajo individual y desarticulado; en consecuencia, la protección del Estado –desde el punto de vista legal– consiste en organizar un sistema de voluntariado que incremente la poderosa fuerza de transformación y mejoramiento social producida por los voluntarios en forma libre y solidaria. Corolario de lo anterior fue lo expuesto en el Congreso de la República en su momento:

“La actividad voluntaria deberá ser de carácter altruista y solidaria, realizada con libertad, es decir, que no traiga su causa de una obligación o deber del voluntario, que conlleve gratuidad, o sea, sin que exista contraprestación económica de ningún tipo, y, finalmente, que se realice a través de una asociación dotada de personería jurídica”¹³.

En efecto, la AV es una fuerza de impacto positivo en las sociedades modernas que debe hacerse en forma libre y sin exigencias jurídicas en relación con su ejercicio individual, esto quiere decir que el régimen normativo del voluntariado no está ni debe estar destinado a regular la “*autonomía del voluntariado*”; sin embargo, en cuanto a la estructura organizacional del voluntariado es imprescindible un “*sistema normativo*” que regule las ODV y las ECAV para fortalecerlas, articularlas y promoverlas.

Por otro lado, a primera vista se puede observar que en la realidad colombiana existe una constante omisión por parte del Estado de garantizar y proteger los derechos de los ciudadanos, vacío que en parte ha sido llenado por los voluntarios a través de su labor solidaria. En relación con lo anterior, vale la pena mostrar lo dicho en la exposición de motivos de la Ley 720:

“El trabajo voluntario en la realidad actual colombiana es fundamental, por cuanto el Estado no cumple con el deber constitucional de garantizar una buena calidad de vida a todos sus ciudadanos, en cuanto a salud, cultura, seguridad, educación, protección, trabajo, etc., y, por tanto, donde falta esta presencia del Estado, allí se encuentra el voluntariado cumpliendo labores tendientes a mejorar dicha calidad de vida, (...)”¹⁴.

12 Gaceta Nº 237/2001 del Congreso de la República de Colombia. Proyecto de ley 220 de 2001 Cámara y proyecto de ley 116 de 2001 Senado.

13 Gaceta Nº 237/2001 del Congreso de la República de Colombia. Proyecto de ley 220 de 2001 Cámara y proyecto de ley 116 de 2001 Senado.

14 Gaceta Nº 237/2001 del Congreso de la República de Colombia. Proyecto de ley 220 de 2001 Cámara y proyecto de ley 116 de 2001 Senado.

Al llegar a este punto, es importante afirmar que el aporte de la AV a las sociedades modernas es significativo en cuanto a su crecimiento social y al impacto sobre sus relaciones económicas existentes; por tal motivo, en la primera ponencia en Cámara se dijo que la AV en los países es reconocida porque:

“En lo social: Fomentan la participación, la solidaridad y la confianza recíproca dentro de la sociedad para generar unidad, estabilidad y desarrollo.

En lo familiar: Promueven la familia al prestar ayuda y protección al débil, al anciano y al desamparado. Además, suscita en sus integrantes y particularmente en los jóvenes el sentido de participación y corresponsabilidad con sus familiares en particular y con la sociedad en general.

En lo económico: Las actividades emprendidas por los Voluntarios representan ahorro en el gasto público, porque de otro modo esas actividades tendrían que ser asumidas por el Estado y ejecutarlas con sus propios recursos.

En el empleo: Facilita la creación de puestos de trabajo porque los servicios que prestan pueden ser considerados por el Estado y por la empresa privada como esenciales e inducirlos a contratar personas que puedan prestar ese servicio, ya no como voluntarios¹⁵.

En resumen, la actividad voluntaria tiene un carácter público de amplia aplicación social, que ha sido desarrollada por los particulares en favor del bienestar general; por tal motivo, esta actividad dentro del “sistema normativo” goza de unas características especiales que pueden ser observadas en las siguientes consideraciones:

“1. Por ser el Voluntariado esencialmente social, no lo mueve el interés privado ni un carácter público estatal, su objetivo fundamental es colaborar en la construcción de un tejido orgánico-comunitario de la sociedad.

2. El Voluntariado tiene un campo de aplicación muy amplio, determinado por el número de necesidades sociales que pueda llegar a atender.

3. No siendo de naturaleza pública sino social, la ley solo debe determinar el marco jurídico del Voluntariado mediante contenidos generales, no específicos ni puntuales, porque no se trata de regular competencias públicas sino de crear un ámbito jurídico legal para que los Voluntarios organizados puedan realizar el Bien Común.

4. En fin, se trata de establecer una ley que le garantice al Voluntariado el libre ejercicio de su actividad social a favor de la comunidad"¹⁶.

A continuación, se abordará el *"sistema normativo vigente de la AV"* en Colombia como marco legal de la estructura organizacional de las asociaciones que realizan actividad voluntaria.

Tabla 1

La Ley 720 del 2001 la cual se reconoce, promueve y regula la AV de los ciudadanos colombianos, como expresión de la participación ciudadana, el ejercicio de la solidaridad y la corresponsabilidad social	
Proyecto de ley 116 de 2001 Senado y Proyecto de ley 220 de 2001 Cámara. "Por el cual se regula el voluntariado y se dictan otras disposiciones".	Fecha de radicación 16/05/2001.
Autores del proyecto:	H. representantes Luis Javier Castaño, Juan de Dios Alfonso, Héctor Arango Ángel, Elver Arango Correa, Álvaro Díaz y Óscar Pérez.
Ponentes Senado:	H. senadores Eduardo Arango Piñeres y Carlos Eduardo Corsi Otálora.
Ponentes Cámara:	H. representantes Luis Castaño, Martha Nemocón y Leonor González
Gaceta Nº 237/2001	Exposición de motivos y texto inicial. Proyecto de ley 220 de 2001 Cámara. Proyecto de ley 116 de 2001 Senado. "Por el cual se regula el voluntariado y se dictan otras disposiciones"
Gaceta Nº 264/2001	Primer debate en Cámara.
Gaceta Nº 313/2001	Segundo debate en Cámara.
Gaceta Nº 495/2001	Aprobación de plenaria en Cámara.
Gaceta Nº 38/2002	Informe de conciliación en Cámara.
Gaceta Nº 602/2001	Primer debate en Senado.
Gaceta Nº 633/2001	Segundo debate en Senado.
Gaceta Nº 75/2002	Aprobación de plenaria en Senado.
Gaceta Nº 75/2002	Informe de conciliación en Senado.
Gaceta Nº 324/2003	Objeciones del ejecutivo.
Gaceta Nº 459/2001	Texto definitivo.

16 Gaceta Nº 602/2001 del Congreso de la República de Colombia. Proyecto de ley 220 de 2001 Cámara y proyecto de ley 116 de 2001 Senado. Ponente: H. Senador Carlos Corsi Otálora.

4. El sistema normativo colombiano de la AV

El “sistema normativo de la AV” es el conjunto de normas que conforman el marco legal del voluntariado en Colombia y está integrado por: primero, la Ley 720 del 2001; segundo, el Decreto Reglamentario 4290 del 2005; y tercero, el artículo 633 del Código Civil con sus normas complementarias. Este conjunto de disposiciones jurídicas está instituido para reconocer, promover y regular el voluntariado a través de la articulación y fortalecimiento de las ODV y las ECAV. Vale la pena aclarar que más adelante se hará un breve análisis de algunas normas laborales que nos permitirá dilucidar la diferencia entre el concepto de trabajo¹⁷ y el de labor del voluntariado.

Ante todo, la Ley 720 del 2001 está diseñada para articular la actividad propia de los voluntarios sin afectar su *autonomía* y está proyectada para promover y apoyar las organizaciones dentro de un SNV. Estas directrices legales de la Ley 720 están plenamente desarrolladas en una parte dogmática y en otra orgánica que brevemente se expondrán a continuación:

4.1 Parte dogmática

La dogmática del “Sistema Normativo de la AV” establece los conceptos básicos, los principios y los fines del marco legal dentro del cual se desarrolla la promoción, reconocimiento y facilitación de la actividad voluntaria. Este espacio jurídico está enmarcado por la participación ciudadana, el ejercicio de la solidaridad y la corresponsabilidad social sin interferir con el principio de la “*autonomía del voluntariado*”¹⁸; en otras palabras, en esta parte de la Ley 720 se aportan los elementos básicos del sistema en los cuales se construye la estructura organizacional de la AV sin afectar la *autonomía* de los voluntarios en el ejercicio de sus actividades.

De este modo, para superar algunas dificultades conceptuales que se suscitan al interior de las ODV y las ECAV, la Ley 720 define algunas nociones básicas que son de utilidad al momento de organizar la estructura del voluntariado.

- a. **Voluntariado:** “*Es el conjunto de acciones de interés general desarrolladas por personas naturales o jurídicas, quienes ejercen su acción de servicio a la comunidad en virtud de una relación de carácter civil y voluntario*”¹⁹.
- b. **Voluntario:** “*Es toda persona natural que libre y responsablemente, sin recibir remuneración de carácter laboral, ofrece tiempo, trabajo y talento para la construcción del bien común en forma individual o colectiva, en organizaciones públicas o privadas o fuera de ellas*”²⁰.
- c. **Organizaciones de Voluntariado (ODV):** “*Las que con personería jurídica y sin ánimo de lucro tienen por finalidad desarrollar planes, programas, proyectos y actividades de voluntariado con la participación de voluntarios*”²¹.

¹⁷ La palabra trabajo será abordada desde el punto de vista del régimen jurídico laboral colombiano.

¹⁸ Artículo 1º de la Ley 220 del 2001.

¹⁹ Artículo 3º de la Ley 220 del 2001.

²⁰ Artículo 3º de la Ley 220 del 2001.

²¹ Artículo 3º de la Ley 220 del 2001.

d. **Entidades con Acción Voluntaria (ECAV):** “Son aquellas que sin tener como finalidad el voluntariado, realizan acción voluntaria”²².

Por otro lado, todo sistema normativo debe tener un mínimo de principios que deben ser plenamente identificados y que se comportan como mandatos de optimización de dicho sistema. Por tal motivo, en esta dogmática se establecen principios básicos en los que se levanta la estructura organizacional de la AV. Estos principios la ley los desarrolla así:

- “a) La libertad como principio de acción tanto de los voluntarios como de los destinatarios, quienes actuarán con espíritu de unidad y cooperación;
- b) La participación como principio democrático de intervención directa y activa de los ciudadanos en las responsabilidades comunes, promoviendo el desarrollo de un tejido asociativo que articule la comunidad desde el reconocimiento de la autonomía y del pluralismo;
- c) La solidaridad como principio del bien común que inspira acciones en favor de personas y grupos, atendiendo el interés general y no exclusivamente el de los miembros de la propia organización;
- d) El compromiso social que orienta una acción estable y rigurosa, buscando la eficacia de sus actuaciones como contribución a los fines de interés social;
- e) La autonomía respecto a los poderes públicos y económicos que amparará la capacidad crítica e innovadora de la AV;
- f) El respeto a las convicciones y creencias de las personas, luchando contra las distintas formas de exclusión;
- g) En general todos aquellos principios inspiradores de una sociedad democrática, pluralista, participativa y solidaria”²³.

Por último, la finalidad de todo “sistema normativo” debe ser expuesta de forma clara y consecuente como criterio orientador; por esta razón, la Ley 720 propuso dos fines esenciales de la actividad voluntaria, que no son negación de otros que se pueden dar al interior de las ODV y las ECAV. Estos son a saber:

- “a) Contribuir al desarrollo integral de las personas y de las comunidades, con fundamento en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana y la realización de los valores esenciales de la convivencia ciudadana a saber: La vida, la libertad, la solidaridad, la justicia y la paz;

²² Artículo 3º de la Ley 220 del 2001.

²³ Artículo 5º de la Ley 220 del 2001.

b) Fomentar, a través del servicio desinteresado, una conciencia ciudadana generosa y participativa para articular y fortalecer el tejido social”²⁴.

En resumen, la fundamentación normativa de la parte dogmática de la Ley 720 es la piedra angular en la que se levanta toda la estructura de las organizaciones que realizan actividad voluntaria.

4.2 Parte orgánica

La parte orgánica del “Sistema Normativo del AV” establece la regulación de las relaciones de los voluntarios y la estructura organizacional del Sistema del Voluntariado en Colombia. Aquí, el Estado cumple un papel de facilitador en el fortalecimiento y la articulación de las organizaciones que realizan actividad voluntaria dentro de un Sistema Nacional de Voluntariado.

Por consiguiente, promover y fortalecer la AV a través de alianzas estratégicas entre las distintas organizaciones que realizan actividad voluntaria son algunos de los objetivos que traza el sistema. Es por esto que estas alianzas le apuntan a la integración de las redes de voluntariado con el Estado y, por ende, a la formación y consolidación de un Sistema Nacional de Voluntariado (SNV).

Es menester resaltar que, dentro de la estructura organizacional propuesta por el sistema nacional, las ODV y las ECAV integran los consejos municipales de voluntariado, estos a su vez integran los consejos departamentales y estos últimos el Consejo Nacional de Voluntariado.²⁵ Vale la pena recordar que este tema se desarrolló ampliamente en el capítulo anterior denominado “*Presente y futuro del voluntariado en Colombid*” y, por lo tanto, aquí no se profundizarán estos temas.

A continuación se hará una precisión sobre el concepto de labor voluntaria y su diferencia con el Régimen Laboral Colombiano.

5. Voluntariado y trabajo

Llegando a este punto, se hará una breve mención del panorama general sobre la labor del voluntariado en comparación con el régimen jurídico laboral en Colombia, y para tal efecto: primero, se hará un estudio del “sistema normativo” del voluntariado frente a las normas laborales evidenciando las dificultades que eventualmente pueden suscitarse en las organizaciones al momento de recibir voluntarios; y segundo, se planteará la distinción entre remuneración e incentivo.

5.1 El sistema normativo del voluntariado frente a las normas laborales

Como se dijo anteriormente, el “sistema normativo de la AV” está integrado por la Ley 720 del 2001, el Decreto Reglamentario 4290 del 2005 y el artículo 633 del Código Civil

²⁴ Artículo 6º de la Ley 220 del 2001.

²⁵ Artículo 9º al 11 de la Ley 220 del 2001.

Colombiano con sus normas complementarias. Este conjunto de normas jurídicas están instituidas para reconocer, promover y regular el voluntariado a través de la articulación de las organizaciones que realizan actividad voluntaria. Pues bien, dentro de este “sistema normativo” se establece el concepto de voluntario:

*“Como toda persona natural que libre y responsablemente, **sin recibir remuneración de carácter laboral**, ofrece tiempo, trabajo y talento para la construcción del bien común en forma individual o colectiva, en organizaciones públicas o privadas o fuera de ellas”²⁶* (resaltado por fuera del texto original).

Como se puede observar, el voluntariado puede ser desarrollado tanto por personas naturales como por personas jurídicas, y por esto vale la pena aclarar que aquí nos centraremos únicamente en la actividad voluntaria de los individuos, indicando que estos no están sujetos a una relación laboral sino a una relación de carácter civil; lo anterior significa que la relación existente entre un voluntario y una organización no está sujeta a remuneración alguna y que, sin embargo, se realiza una labor –por fuera del Régimen Laboral Colombiano– con miras a la construcción del bien común.

En este orden de ideas, la palabra trabajo tiene un sentido simple y común que la Real Academia de la Lengua, en forma ilustrativa, define como:

“la Acción y efecto de trabajar, Ocupación retribuida, cosa producida por un agente. Obra, resultado de la actividad humana, esfuerzo humano aplicado a la producción de riqueza, en contraposición a capital”²⁷.

Acerando el significado anterior a una zona normativa, el artículo 5º del Código Sustantivo del Trabajo de Colombia considera al trabajo como:

“(...) toda actividad humana libre, ya sea material o intelectual, permanente o transitoria, que una persona natural ejecuta conscientemente al servicio de otra, y cualquiera que sea su finalidad, siempre que se efectúe en ejecución de un contrato de trabajo”²⁸.

Y seguidamente, este mismo régimen laboral en su artículo 22 define al contrato de trabajo como aquel en el que:

“(...) una persona natural se obliga a prestar un servicio personal a otra persona, natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante remuneración”²⁹.

26 Ley 720 del 2001 “por medio de la cual se reconoce, promueve y regula la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos. Artículo 3º.

27 http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=trabajo

28 Artículo 5º del Código Sustantivo del Trabajo Colombiano.

29 Artículo 22 del Código Sustantivo del Trabajo Colombiano.

En consecuencia, dentro del “*sistema normativo colombiano*” se condiciona claramente el concepto de trabajo desde una perspectiva del régimen jurídico laboral, ya que aquel sólo existe si hay una relación laboral con los elementos propios de un contrato de trabajo. Corolario de lo anterior, este contrato –que puede ser verbal o escrito, a término fijo o indefinido y de diferentes modalidades– se considera como tal si reúne los siguientes tres elementos concurrentes, a saber: primero, la actividad laboral realizada personalmente por el empleado o trabajador; segundo, la subordinación o continuada dependencia por la cual el empleador puede exigir al trabajador un horario o un resultado y ejercer a su vez un control jerárquico, por supuesto, respetando los derechos de trabajador establecidos en la ley, la Constitución Política y los instrumentos internacionales ratificados por Colombia³⁰ (en este punto vale la pena aclarar que la relación del voluntario con la organización no es, de ninguna manera, jerárquica y que se cimienta en actividades de supervisión horizontal); y tercero, la remuneración como contraprestación del servicio³¹, la cual podrá hacerse por medio de cualquier forma de salario, dígase en especie o en dinero³².

En este orden de ideas, el “*trabajo bajo un régimen jurídico laboral*” y la “*labor del voluntariado*” son dos servicios bien diferentes, puesto que el primero se realiza a través de un contrato de trabajo remunerado y el segundo a través del principio de solidaridad en forma gratuita. En consecuencia, la relación existente entre un voluntario y una organización no se encuentra dentro de un régimen jurídico laboral, ya que la actividad voluntaria que se realiza es carácter gratuito y está basada en la filantropía y la solidaridad del “*sistema normativo de la AV*”.

5.2 Remuneración e incentivo

Los voluntarios no realizan su labor esperando ser remunerados, pues tienen claro que no ejercen la actividad voluntaria a cambio de una contraprestación. Todos están de acuerdo en que es satisfactorio el mismo resultado que produce, el cual contribuye a su crecimiento personal y al cumplimiento real y efectivo de las aspiraciones sociales establecidas en nuestra Constitución.

Lo anterior fue observado en el trabajo de campo de esta investigación que se realizó en las regiones, pues los voluntarios de organizaciones como AVHOS (Asociación Colombiana de Voluntariado Hospitalario de Salud), la Liga Contra el Cáncer, la Defensa Civil y CODAFE (Corporación de Asociaciones Voluntarias del Atlántico)³³ tienen claro que los fines del voluntariado se basan en el fomento una conciencia ciudadana de participación y en el fortalecimiento del tejido social.

Si bien la AV no debe ser remunerada, esta sí puede ser incentivada a través de mecanismos de reconocimiento; por tal razón, el incentivo en el voluntariado puede constituir un

30 Artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo Colombiano.

31 Artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo Colombiano.

32 Artículo 27 del Código Sustantivo del Trabajo Colombiano.

33 Trabajo de campo realizado en el departamento del Atlántico.

estímulo importante en la generación y fortalecimiento de la misma actividad voluntaria. Al respecto y como consecuencia de la experiencia en el trabajo de campo realizado en el departamento del Atlántico, se sugiere que este incentivo pueda ser el otorgamiento de menciones de honor, uniformes, alimentos y equipos. No hay duda que es indispensable otorgar algún tipo de incentivo como forma de reconocimiento individual y como estímulo para fortalecer el ejercicio de la actividad voluntaria.

Finalmente, vale la pena recordar que en las resoluciones sobre voluntariado de la ONU se ha resaltando la importancia de los voluntarios en la construcción de una mejor sociedad y se ha reconocido su esfuerzo instituyendo un día internacional del voluntariado. En este sentido, es importante mencionar la Resolución 56/38 de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) puesto que en esta se insta a los gobiernos para que incentiven la actividad voluntaria a través de:

- a. El apoyo al voluntariado para mejorar su infraestructura humana y física.
- b. Campañas de sensibilización, capacitación y promoción del voluntariado.
- c. El reconocimiento de la labor de los voluntarios en favor del bienestar general de la sociedad.
- d. La aprobación de leyes que estimulen el establecimiento y funcionamiento de centros de voluntarios.
- e. La integración del voluntariado en los planes de desarrollo nacional (PDN).
- f. La participación de las organizaciones y los voluntarios en las decisiones que se adopten respecto a su ejercicio y regulación.

**Por: Nayid Abú Fager Sáenz
Karla Vanessa Enríquez Wilches**

El papel de la acción voluntaria en la economía



Los sistemas de voluntariados de los Estados afrontan una especie de paradoja derivada de dos tendencias en apariencia contradictorias: integrar a los ciudadanos a redes cada vez más internacionales, concediendo mayor autonomía a los voluntarios bajo esquemas de autodeterminación y autosostenibilidad, o bajo políticas públicas, construir y dirigir acciones voluntarias que valoren y apoyen el desarrollo del tejido social.

Esta paradoja extendida a la estructura de los sistemas de voluntariado, deriva en diversas inquietudes como: ¿El voluntariado debe responder a exigencias universales o nacionales? Y si es así, ¿a cuáles?; de igual manera, ¿el voluntariado permite formar el capital social de un Estado? Y si esto ocurre, ¿cómo?, ¿con qué autonomía? O, por el contrario, ¿el sistema de voluntariado de un país debe limitarse a hacer lo posible con sus saberes y competencias, para apoyar a la comunidad en contextos diferentes, bajo el supuesto de autonomía y autosostenibilidad sin intervención de los gobiernos? Junto con esto, ¿resulta válida una medición estándar, que valore el impacto de la Acción Voluntaria (AV) en el crecimiento? O ¿existen y son suficientes los indicadores que permiten mostrar el impacto que tienen las acciones voluntarias?

Por ello, resulta indispensable, y es el objeto del presente capítulo, analizar y definir el marco que permita evidenciar el potencial del voluntariado en Colombia, proponiendo una serie de indicadores que faciliten una medición preliminar y establezca recomendaciones para cálculos futuros. Para lograrlo han sido considerados diversas posiciones, debido que aunque existen evidencias que muestran relaciones entre los indicadores, el establecer si estas son de causalidad recíproca o simultánea entre las variables, ha hecho aún complejo el consenso teórico entre los expertos, lo cual resulta entendible, porque se pueda describir el mundo real en detalle, pero hacerlo implica reconocer que las precisiones finales deseadas, siempre serán objeto de nuevas reflexiones.

Tanto así, que la definición de los indicadores propuesta dentro del capítulo plantea una serie de alternativas, para llevar a cabo una medición enfocada en el impacto de las Acciones Voluntarias con el Producto Interno Bruto, considerando variables de factor como: el capital social, que involucran indicadores asociados al capital humano (voluntarios), y al capital físico (organizaciones voluntarias), todo esto, dentro de las limitantes de las fuentes estadísticas disponibles. La propuesta se desarrolla utilizando metodologías aplicadas en las Teorías de Economía Institucional, Economía Laboral y Crecimiento Endógeno.

EL PAPEL DE LA ACCIÓN VOLUNTARIA EN LA ECONOMÍA

1. Capital social en la acción voluntaria

El desarrollo se da en el marco de instituciones que lo regulen. El Gobierno, el sistema de ley, y las llamadas normas informales que se derivan de la cultura, contribuyen a la acumulación de capital o no. La AV se encuentra estructurada bajo concepciones de confianza, autonomía, credibilidad y acciones colectivas que permiten la cooperación como papel central en la construcción del capital social de la Nación y cuya incidencia se hace evidente en la estructura económica del país.

1.1 Elementos conceptuales del capital social

El desarrollo teórico neoclásico ha generado unos supuestos básicos, que han llevado a replanteamientos de la concepción de los factores de producción convencionales, de la racionalidad con la que se concibe la dimensión de la economía y de la comprensión del sujeto económico. Derivando ello en la formación de conceptos con un enfoque neoinstitucional de la economía, dentro de una dimensión ética y bajo la formación del Capital Social, como un conjunto más complejo y sistémico de los hechos económicos.

Los avances, principalmente de sociólogos en el concepto de Capital Social, han enriquecido la discusión entre los economistas que defienden los estados ideales, en los cuales los sujetos económicos se comportan de manera racional, bajo parámetros de equilibrio perfecto y cuya única motivación posible es la maximización egoísta y racional de la utilidad con una minimización de su gasto. Y otros crecientes inconformes, con respecto al comportamiento puramente racional que ha derivado en un enfoque neoinstitucional donde, por ejemplo, la existencia de costos de transacción es un determinante, que ha dado origen a la cooperación entre individuos por medio de instituciones diferentes a las existentes en el mercado.

Desde esa última perspectiva, autores como Oliver Williamson¹ presenta a los costos de transacción como un poder para persuadir la cooperación entre agentes racionales. Esta argumentación hace evidente la actitud humana sistemáticamente oportunista, lleva a las personas a enfocarse en suscribir contratos, promesas y acuerdos como salvavidas, para garantizar la credibilidad en la cooperación asociada a un mínimo nivel de confianza en las transacciones. Por lo tanto, los mismos costos de transacción nacen desde un nivel de desconfianza entre las agencias o sujetos económicos.

Esa desconfianza hace parte de la concepción del individuo como ser independiente, egoísta y racional, que busca su propio beneficio por encima del interés del otro. Sin embargo, la realidad muestra que la desconfianza comienza a romperse en aquellos momentos donde nace la cooperación, como la acción de participación conjunta con otras personas en una obra en común, tanto en situaciones que buscan el bienestar del otro, como en momentos lejanos de cualquier concepto de hacerle bien a otro individuo.

Dado esto, surgen elementos conceptuales, basados en la recuperación de la riqueza de la economía clásica, que permiten evidenciar aspectos como la **cooperación** de la búsqueda de objetivos comunes entre individuos o grupos sociales, que se involucran mediante una **confianza** construida por valores informales o normas compartidas, que los lleva a comportamientos sociales que generan **credibilidad** en la construcción de un capital social, esto se incluye como un factor adicional de la producción en una economía.

Dichos elementos conceptuales, generan una discusión teórica donde se conciben diversas formas del significado del Capital Social y que lleva a reconocerlo como parte

1 WILLIAMSON, Oliver. "Calculativeness, Trust, and Economic Organization", en: *Journal of Law & Economics*, vol. XXXVI, abril de 1993.

fundamental en la AV. Sin embargo, la falta de consenso sobre el origen y la definición del concepto de Capital Social, obliga a plantear desde el punto de vista económico, algunas de las concepciones sobre el mismo.

Bourdieu², explica el concepto del Capital Social como un residuo, que surge de las conexiones personales entre individuos y la pertenencia que ellos tienen a grupos. Amartya Sen³ observa que cuando los valores no son desarrollados, la presencia o ausencia de los mismos puede hacer una diferencia crucial. En el análisis del desarrollo, el Capital Social como la función de la ética elemental de negocios debe ser sacado de la oscuridad y proclamado su reconocimiento. Fukuyama⁴ observa el Capital Social como un conjunto de valores informales o normas compartidas entre miembros de un grupo que permite la cooperación entre ellos mismos, tal acto oscila entre el universalismo de la racionalidad instrumental y los particularismos de las preferencias locales, con sesgos subjetivos cuando los integrantes de un grupo llegan a tener la expectativa, de que los otros actúen responsable y honestamente, llegarán a confiar el uno en el otro.

Putman⁵ concibe el Capital Social como el surgimiento de asociaciones horizontales entre individuos por su capacidad de desarrollar densas redes de interdependencia, las cuales terminan mostrando normas culturales y de confianza interpersonal, que facilitan la coordinación y cooperación para el beneficio mutuo que permite conseguir objetivos compartidos. Por su parte Coleman⁶, involucra las asociaciones horizontales planteadas por Putman, pero incluye también las asociaciones verticales como son las empresas que tienen una dimensión social y por ende son generadas de ese tipo de capital, de acuerdo con la función que cumplen. Estas asociaciones verticales plantean cambios en las normas y valores de forma compleja, pero no pueden colocarse bajo el título general de aumento de individualismo, porque la confianza es un producto clave de las normas sociales cooperativas que constituyen el Capital Social. Sencillamente, si se puede confiar en la gente porque mantiene el compromiso y honran normas de reciprocidad y evitan comportamientos oportunistas, entonces se formarán grupos que alcancen propósitos de interés común. Dentro de esas asociaciones, la participación comunitaria tiene un papel fundamental en el mejoramiento institucional, como eje del Capital Social, según lo planteado por Lyda J. Hanifan⁷.

De igual forma, North⁸ entiende el Capital Social bajo una concepción que incluyen el entorno social y político donde se desarrollan normas formales, que al igual que las

-
- 2 BOURDIEU, P. "Le capital social. Notes Provisoires", en: *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*. Citado por FORERO en Sudarsky 2001.
- 3 SEN, Amartya K. *Sobre Ética y Economía*. Madrid: Alianza Editorial, 1989, pág. 40.
- 4 FUKUYAMA, Francis. "Capital Social y Economía Global", en: *Ciencia Política*, III trimestre, 1995.
- 5 PUTMAN, Robert. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: University Press, 1992, pág. 167.
- 6 COLEMAN, James, "Social Capital in the Creation of Human Capital", en: *Journal of Sociology*, Vol 94, University of Chicago Press, 1988, págs. 95-120.
- 7 Citado en "Capital Social, sus implicaciones para el crecimiento y la competitividad", en el IV Encuentro para la productividad y competitividad. Política Nacional para la productividad y competitividad, Pereira, febrero de 2001.
- 8 DAVIS, Lance y NORTH, Douglas, citado por WILLIAMSON, Oliver. "Calculitiveness, Trust, and Economic organization", en: *Journal of Law & Economics*, Vol. XXXVI, abril de 1993.

informales, por medio de unas estructuras diseñadas (instituciones), generan incentivos positivos o negativos para la cooperación eficiente, que llevará a diferencias entre el ingreso per cápita de los países. Así mismo, Olson⁹ argumenta que junto con lo planteado por North, las instituciones y las políticas públicas hacen que existan dos tipos de capital humano (comercializable y no comercializable) que se relacionan con el Capital Social y que determinan los rendimientos de un país, porque termina en la utilización adecuada o en el despilfarro de sus recursos.

Ante tal diversidad de planteamientos y visiones sobre los conceptos que involucran una definición de Capital Social, resulta válido mencionar dos más que permitan determinar elementos comunes. Uno de ellos es lo planteado por Cuéllar¹⁰ quien afirma que el Capital Social reúne aspectos de la vida cotidiana, que se observa por medio de redes sociales, normas y confianza entre las personas, las cuales facilitan la acción cooperativa en busca de objetos compartidos. El otro planteamiento es el que hizo el Banco Mundial¹¹ hace más de una década, donde concluyó, con base en información de 192 países, que el valor del capital humano y el social superaban el del capital físico y los bienes producidos, y que las normas de reciprocidad y las redes de compromiso afectan en forma decisiva la eficiencia y productividad de las sociedades.

Todo lo anterior lleva al mismo punto inicial, la diferencia o complementación de conocimientos invita a plantear elementos conceptuales de Capital Social que determinen el marco propósitos en la AV. Dichos elementos son:

- Existe una relación entre las dimensiones sociales, políticas y culturales con la dimensión económica cuyos resultados terminan siendo impactados.
- La **confianza** entre individuos genera incentivos que facilitan la acción colectiva y reduce los costos de transacción, ayudando a la eficiencia en la economía e incrementándose por su uso como un “recurso moral”, que apoya la asociación horizontal y vertical.
- Las instituciones formales diseñadas y su **credibilidad** dentro de un entorno incentiva o desestimula la cooperación eficiente en una sociedad, facilitando o perjudicando la creación del Capital Social en ella.
- Las relaciones formales e informales entre individuos, permiten una **cooperación** que contribuye a mejorar los resultados humanos, sociales y económicos en un país.

1.2 Capital social y la acción voluntaria

Los elementos conceptuales del Capital Social al involucrarlo con la AV, parecería generar una estructura propia dentro de un país, que surge en un espacio donde se crean

9 MANCUR, Olson. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven: Yale University Press, 1982.

10 CUÉLLAR, María M. *Capital Social en Colombia: Un Proyecto Inconcluso. Valores, Instituciones y Capital Social*. Tomo I y II. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2000.

11 SERAGELDIN y GROOTAERT. *Defining social capital: An integrating View*. The World Bank, 1997, citado por CUÉLLAR, María M. *Op. cit.*

amplias redes asociativas formales, conformada por instituciones organizadas de manera voluntaria, junto con individuos que dentro de ellas o fuera de las mismas recurren a poner a disposición de otro(s) su fuerza de trabajo productiva como voluntarios de manera individual y/o colectiva, lo que a su vez termina construyendo un tejido humano que forma el Capital Social, en un proceso similar al de “sembrar y cosechar”, bien sea lo propicio que enriquezca una nación o lo que la lleve a su perversidad.

La confianza, la credibilidad y la cooperación como elementos conceptuales determinantes en la formación del Capital Social, hace que se encuentren interrelacionados en la AV. La confianza genera un nivel de salvaguarda para la credibilidad personal e institucional, que lleva a acciones de cooperación bien sea para mejorar o desmejorar el bienestar.

1.2.1 Confianza: Fukuyama¹² define la confianza como la expectativa que surge dentro de una comunidad de comportamiento normal, honesto y cooperativo basado en normas comunes, compartidas por todos los miembros de dicha comunidad. Esas normas pueden referirse a cuestiones de valor profundo, como la naturaleza de Dios o la justicia, pero también comprenden otras normas seculares como las pautas profesionales y los códigos de conducta.

La confianza en los demás se asocia con la existencia del Capital Social y con la AV. Sencillamente cuando se cree en los demás miembros de la sociedad, se facilita trabajar en busca de objetivos colectivos e intercambiar bienes y servicios: quien interactúa con otros individuos no está prevenido, no considera al otro como su enemigo, ni piensa que lo más probable es que este le incumpla, ni que está incurriendo en enormes riesgos. En efecto, la confianza en los demás permite sobreponerse a lo que la ciencia económica define como oportunismo, que consiste en que los individuos tienen incentivos para atentar contra la acción colectiva, de la misma manera que la confianza permite disminuir la incertidumbre, la sospecha, la prevención y la inseguridad, como lo plantea Coleman, incentiva el surgimiento de la cooperación como lo explica Williamson.

En ese sentido, la AV se genera desde la confianza interpersonal más allá de la naturaleza e impacto de la relación entre normas formales e informales.

1.2.2 Credibilidad: la confianza genera vínculos asociativos que pueden resultar en instituciones formales, cuya credibilidad concibe comportamientos sociales en las personas, a través de esquemas también formales que incentivan la cooperación, o bien se genera vínculos informales asociativos de participación espontánea.

Si en la AV conjugan las personas voluntarias y las instituciones formales, el efecto sobre la formación del Capital Social es positivo, lo que permite pensar que se pueden generar incentivos a través de políticas públicas, que estimulen su desarrollo y aumente la posibilidad de convergencia de crecimiento entre entidades con mayor credibilidad.

Si por el contrario, la AV se concibe de manera aislada, por un lado los voluntarios como “llaneros solitarios” y por otro las instituciones formales o informales, la creación de Capital Social es nula o negativa, debido a que la confianza se determina en la relación interpersonal pero la credibilidad va enfocada a las instituciones.

Sin embargo, cabe la posibilidad de que se estimule la configuración de amplias y diversas redes de asociaciones entre individuos, para sustituir las fallas de las instituciones formales y lograr lo que se desea. Desafortunadamente, esta situación es lo que explica en parte la presencia de corrupción y justicia privada en una sociedad, a causa de la reducida efectividad de las instituciones formales bien sea privada o pública, lo que conlleva a una pérdida de credibilidad institucional, derivado en quebranto de la confianza personal de los integrantes de las mismas instituciones.

Por esta razón las instituciones formales como “agencias”, entran en interacción necesariamente con el Gobierno como el “principal” representante de un Estado. Esta interacción genera una relación de credibilidad, donde las instituciones de voluntariado realizan ciertas acciones por cuenta del Gobierno, quien necesariamente le delega formal o informalmente la autoridad en esas acciones.

Como los intereses de las instituciones de voluntariado y el Gobierno divergen, el hecho de delegar la autoridad implica que los objetivos de política pública pensados por el Gobierno con relación a las acciones que se realizan no queden en un 100% cumplidas necesariamente por las instituciones voluntarias. Estas dificultades de credibilidad entre el Gobierno que delega formal o informalmente una parte de su autoridad de decisión y acción en las instituciones de voluntariado se pueden generar, con base en la teoría de la Agencia¹³, por cuatro razones:

- a) La información entre el Gobierno y las instituciones de voluntariado es asimétrica. Esto quiere decir, que las diversas instituciones del voluntariado saben más de sus acciones voluntarias o conocen las características de los voluntarios que se desempeñan en sus instituciones, que el mismo Gobierno. Esto en economía es un problema, porque genera una situación de información oculta o selección adversa de dicha información, lo que lleva a que se genere una mutua falta de credibilidad entre ambas partes.
- b) La acción de voluntariado que realizan las instituciones, es decir, su nivel de esfuerzo y calidad, no es directamente observable por el Gobierno, porque le resultaría costoso monitorear a cada institución. La teoría caracteriza esta situación como un problema de acción oculta, lo que aumenta la falta de credibilidad entre las partes, debido a que, así como existen instituciones dedicadas a acciones voluntarias que enriquecen la sociedad, existen otras que se camuflan y terminan perjudicando a la misma sociedad que dicen servir.
- c) El resultado de las acciones voluntarias que realizan las instituciones no dependen solo de ellas, sino también del suplir las necesidades internas que se presenten

¹³ FOSS, Pal. *Economic approaches to organizations and institutions*. Dartmouth, 1995.

para su funcionamiento, por eso, es probable que algunas instituciones puedan argumentar su pobre desempeño por las condiciones adversas que enfrentan¹⁴. Sin embargo, al saber que es costoso monitorear cada una de ellas, algunas pueden aprovecharse y pueden tener la tendencia de comportarse de manera oportunista, con aquellos que buscan ayudar su causa, incluso con el mismo Gobierno, lo que generará aún mayor falta de credibilidad institucional.

- d) La realidad muestra que tanto el Gobierno y las instituciones voluntarias son racionales y buscan maximizar sus funciones de ganancias (sus propios beneficios), que no necesariamente coinciden, por lo que, las decisiones que son las mejores desde el punto de vista de las instituciones de voluntariado, pueden parecer subóptimas para el Gobierno quien tiene autoridad, y por lo tanto, la relación institucional pierde sentido.

Las soluciones a dichas dificultades que sugieren los modelos de la teoría de la agencia, generalmente consiste en el diseño de una política pública que formule estímulos correctos, que incentiven a las instituciones de voluntariado de común acuerdo con el Gobierno, estableciendo intereses comunes para el Estado, que de manera óptima, dentro de una autonomía y a pesar de sus intereses, satisfaga tanto a las instituciones como al Gobierno teniendo clara información simétrica. Esto último haría que el Gobierno conociera las acciones voluntarias y el costo de las mismas antes de diseñar políticas públicas, para que con ello maximice el apoyo real que le puede dar a las instituciones quienes tendrían incentivos adicionales reales para ejecutar labor.

Dentro del diseño de política pública creíble, puede generarse un modelo de diseño de incentivos a los voluntarios en las instituciones de voluntariado, que le permita hacer las acciones voluntarias. La teoría de la agencia sugiere dos maneras, el monitoreo o regulación de las acciones voluntarias –no recomendable en este caso– y el incentivo atado al resultado, el cual depende de los factores y el método que se diseñe que no pervierta la esencia de la AV. Sin embargo, está por fuera del alcance del presente estudio, y lo mencionado queda como un elemento de análisis que se sugiere ser tenido en cuenta en el diseño de las políticas públicas.

1.2.3 Cooperación: otro elemento que facilita el desarrollo de la AV, es la cooperación entendida como la participación personal o institucional en una obra común. El trabajo cooperativo impulsa el cambio de las relaciones de los voluntarios y las instituciones formales de voluntariado con el Estado, al hacer que sean menos dependientes de las relaciones verticales y jerarquizadas y estén más en función de las horizontales, lo que incentiva que la población participe e influya en la toma de decisiones, que junto con un desarrollo de la confianza y la credibilidad produce mejores resultados para la formación del Capital Social.

14 En el encuentro de las diversas mesas de trabajo el 3 de diciembre del 2009, se evidenció la forma como instituciones voluntarias se quejaban por la falta de apoyo interno para su funcionamiento. Fue el caso de una institución de bomberos voluntarios del sur del país, que no tenían los elementos básicos para prestar su servicio en el momento de una emergencia.

La cooperación comienza a surgir en el momento en que se abandona la tendencia individualista y empieza a pensarse de manera colectiva. Sin embargo, Thomas Hobbes asevera que la cooperación no puede desarrollarse sin una autoridad central, lo que estimula y sirve de justificación a más de una persona o institución para argumentar la incidencia que debe tener el Gobierno, incluso en las acciones voluntarias. Pero la práctica muestra algo distinto y que se acerca más a lo planteado por Axelrod¹⁵, y es que, las naciones, las instituciones y las personas cooperan sin ninguna autoridad vertical, porque funciona un principio intrínseco de reciprocidad¹⁶, que surge de manera espontánea a través de mecanismos horizontales diferentes, que dependen de la situación, pero que una vez establecida se autoestabiliza y regula.

La cooperación que se da en la AV, termina siendo menos importante el futuro que el presente por dos razones: la primera, porque los voluntarios suelen valorar menos las acciones futuras que las presentes, debido a que existe una cierta probabilidad que los beneficiados con sus acciones no vuelvan a verlos, pero la segunda razón, que no es contradictoria, es que la ganancia futura siempre se ve como algo más importante que las ganancias presentes, porque en algún momento se recibirá retribución de la acción realizada, esto es más claro para las instituciones.

Es importante resaltar que la cooperación en la AV no siempre es positiva, sobre todo cuando las organizaciones que intervienen en ella, pueden obstaculizar el desarrollo si actúan como grupos de interés en busca de políticas preferenciales, que imponen costos desproporcionados a la sociedad y surgen de la solidaridad interpersonal para unirse contra el bien público o para restringir la libertad individual o la iniciativa espontánea. Es por eso vital, considerar la existencia de normas formales y políticas públicas que incentiven la cooperación y otras que las desincentiven.

1.2.4 Aspectos individuales y colectivos del capital social: El énfasis del Capital Social, puede tener características individuales como las planteadas por Bourdieu o dimensiones sociales colectivas como las esbozadas por Putman y Coleman.

Las características llevan a cuestionar la naturaleza del Capital Social prevaleciente en la AV y a preguntarse si este obedece más al ánimo de instituciones creadas de manera colectiva al servicio de los demás, o para lograr que el Estado responda, en la medida en que sus instituciones del mismo Estado no funcionan. O por el contrario, son personas altruistas sin más interés, que buscar dentro de segmentos poblacionales el bienestar individual del otro, parecería existir correspondencia entre los dos. Más aún, es posible afirmar que si por una parte la búsqueda de riqueza de las instituciones,

15 AXELROD, Robert. *The evaluation of cooperation*. Harper Collins, Basic Books, 1984.

16 Ese principio de reciprocidad se basa en una concepto que hace parte de la idiosincrasia del país y que popularmente se conoce como "hoy por ti y mañana por mí", pero cuyo fundamento puede estar estructurado en las creencias de lo que se conoce en las teorías de crecimiento económico como la "Regla de oro" y cuya base es la Biblia donde se cita que: "Y como queréis que hagan los hombres con vosotros, así también haced vosotros con ellos" Lucas 6:31. Reina Valera 1960.

en teoría no se considera un valor –porque su ánimo no es el lucro–, por otra su preservación ciertamente exige protección de las mismas para poder realizar labores que el Estado omitió u omite al ver que integrantes del mismo Estado o fuera de él lo hace sin contraprestación alguna.

Esta pequeña reflexión no resulta vana, debido a que el éxito o el fracaso de algunas características de la sociedad, se encuentra enmarcado dentro del comportamiento de los aspectos individuales y colectivos que la AV. Es claro que existe un consenso sobre cómo la AV permite a la gente resolver los dilemas de la acción colectiva para el servicio de los demás, bien sea de manera individual o por medios institucionales. Sin embargo, el voluntario y la entidad de voluntariado pueden lograr, por sus propios intereses, generar una AV cuyos aspectos tanto individuales como colectivos, no permita cimentar un Capital Social que genere un puente de integración entre ellas, debido a un bajo grado de confianza interpersonal y una no muy alta credibilidad institucional, impidiendo construir un Capital Social más allá de grupos pequeños que cooperan pero con altos costos de transacción.

1.2.5 *La Acción Voluntaria como formadora de Capital Social:* Examinar la forma en que la AV forma y acumula Capital Social, resulta de gran importancia para la definición de políticas que apoyen la labor que se realiza y acerca a que la medición que se realice sea efectiva.

Teóricos en la materia como Putnam atribuyen el surgimiento de Capital Social a elementos eminentemente culturales. En tanto que otros, como North, consideran que este está condicionado por el ordenamiento institucional, que puede estimular su formación o desestimularla, al igual que incidir en sus características. Mirando el último ámbito, en Colombia hay evidencia empírica para afirmar que la dotación de Capital Social, medido este en términos de la participación en organizaciones voluntarias es elevada, inclusive superior que en países de menor desarrollo.

La formación de Capital Social desde la AV surge desde la interacción repetida de los voluntarios basada en la confianza, algo que resulta demostrable por medio de la teoría de juegos y las teorías de Capital Social. Al asumir al voluntario como un todo en la formación del Capital Social, es importante detallar que los seres humanos somos constituidos por espíritu, alma y cuerpo. Describiendo cada uno de ellos, presentaría resultados en los individuos: el Espíritu es el que permite la relación con Dios¹⁷ (lo cual genera contratos autoimpuestos) porque allí se establecen los valores; en el alma se encuentran las emociones, mente y voluntad; aquí es la relación con los demás (confianza); y con el

17 Estudios internacionales como el realizado por Inglehart en 1998 con base en datos del World Values Survey y el World Development Report, para 199 países, encontró una relación entre la tradición religiosa, la confianza interpersonal y los ingresos per cápita de los países, reafirmando la hipótesis de Weber en el sentido de que los protestantes (cristianos no católicos), por los valores que viven generan actitudes apropiadas para el crecimiento económico, básicamente por la relación positiva que se otorga al bienestar del otro, donde se vuelve más importante el dar que el recibir, incluyendo tiempo voluntario, junto con una alta tasa de ahorro frente a un menor gasto.

cuerpo se tiene la relación con el mundo (cooperación). El núcleo profundo, la identidad en la formación del Capital Social¹⁸ es la parte espiritual.

Ubicar principios y valores que determinan la AV es parte esencial en la identificación de la formación integral del Capital Social de una Nación, cuando están interiorizados esos principios y valores en los voluntarios se convierten en seres humanos diferentes, autorregulados, que generan acciones dentro de las instituciones o fuera de ellas beneficiosas o perjudiciales para los demás, pero que los mismos ciudadanos la escogen como la más óptima para sus vidas.

Junto con ello, las instituciones voluntarias generan mecanismos de cooperación desde la credibilidad que ellas forjan a través del tiempo, estas instituciones son un punto de partida que garantiza el cumplimiento de compromisos, lo que hace que su capacidad a nivel de sociedad sea aún mayor para incentivar la cooperación, sobre todo cuando las organizaciones son horizontales y no jerárquicas, debido a que dentro de ellas se crean comunidades cívicas que valoran la solidaridad, la participación y la integridad, aumentando con ello, el compromiso asociativo recíproco que disminuye los incentivos del oportunismo y apoya la formación de Capital Social. Sin embargo, es posible que estas mismas instituciones con sus voluntarios, generen acciones que vayan en contra del bien general y su gran solidez en la solidaridad interna, derive en prácticas de exclusión frente a aquellos que no hacen parte de su “grupo”, lo cual termina con la formación de un Capital Social excluyente, improductivo o perverso.

Termina siendo claro, que la AV, involucrando tanto al voluntario (agente-Capital Humano) como a la institución voluntaria (agencia-Capital Físico) ayudan a la formación del Capital Social, bien sea de manera productiva o mediante un uso inadecuado.

La contrastación de la AV como formadora del Capital Social, de manera más profunda, queda por fuera del alcance del presente estudio por los costos en tiempo y recursos que supone levantar bases de datos completas sobre los elementos mencionados anteriormente y que suponen el componente del Capital Social en el voluntariado de Colombia.

1.3 Capital social y crecimiento económico

Aunque se ha evidenciado que la AV encuentra una relación positiva entre el desarrollo económico y la formación del Capital Social, los avances en cuanto a la relación existente entre Capital Social y crecimiento económico, tienen desarrollos teóricos poco abundantes, por su origen en el campo de la sociología, sus aportes han sido más de orden empírico.

Desde la teoría económica, la mayor fuerza lo ha dado la economía institucional y de manera indirecta la teoría de juegos. Sin embargo, la novedad del concepto hasta ahora

18 Vale la pena recalcar que el Capital Social entendido como: un conjunto de valores informales o normas compartidas entre miembros de un grupo que permite la cooperación entre ellos mismos (Fukuyama).

ha mostrado una relación positiva entre el Capital Social productivo y el crecimiento económico, entendiendo el Capital Social como un factor de la producción que potencializa a los otros capitales, acumulándose por el uso y las particularidades como bien público. Sin embargo, autores como Paldam y Svendsen plantean que la forma en que la relación Capital Social y crecimiento económico se da, es bajo la introducción del Capital Social en una función de producción, pero como un factor que reduce los costos de transacción y no como un factor de producción adicional.

Las dificultades conceptuales y prácticas hace que sea difícil la medición del Capital Social de manera objetiva y más aún el impacto que pueda tener este en el crecimiento económico, la razón es porque no existe una forma única de organización social en relación con las preferencias e intereses de individuos (voluntarios) o grupo determinados (instituciones voluntarias). Más aún, la dificultad para construir índices comparables entre sociedades, se vuelve casi utópica porque cada sociedad y economía tienen diferentes sistemas de voluntariados que cumplen diversas funciones.

A pesar de ello, los indicadores que aparecen en diferentes estudios representan medidas, cuantitativas y cualitativas de Capital Social, aunque no recogen la valoración directa del mismo, esto debido a que al ser un bien eminentemente público, se carece de un "mercado" de Capital Social. Sin embargo, como ha sido demostrado que la AV es generadora de Capital Social y por consiguiente afecta el crecimiento económico, se requiere lograr un sistema de medición que involucre aspectos económicos, que permitan una medida y valoración del Capital Social –y en sí de la AV– en el crecimiento económico, algo que se propone en la medición del impacto de las acciones voluntarias sobre el crecimiento económico, bajo las limitantes que las cifras presentan.

2. El crecimiento económico y la acción voluntaria

El diseño práctico de políticas requiere teorías que, acompañadas del sentido común, aseguren consistencia y rigurosidad a los planteamientos en determinadas situaciones. Una vez planteados ciertos objetivos deben volverse metas, que puedan ser cuantificadas para poder realizar una evaluación adecuada del avance de la política que se pretende ejecutar. Por ello resulta necesario especificar criterios para medir, en este caso con relación al indicador con el cual se calcula la producción en la economía y es el PIB, el cual representa el valor total agregado durante el proceso productivo. Al existir al interior de una economía diversos actores que generan bienes y servicios, la tasa porcentual a la que se hará referencia, es la que representa la participación de la AV en la estructura productiva de la economía colombiana.

2.1 Determinantes del crecimiento económico y los modelos endógenos

Estudios realizados han buscado encontrar los determinantes del crecimiento económico. La evidencia más simple es el aumento en la producción de bienes y servicios, siendo en términos generales lo que podría denominarse crecimiento económico. Sin embargo, esta mayor producción solo es posible, si hay un aumento paralelo de la capacidad productiva representado en sus factores de producción.

Al estar el crecimiento económico acompañado por un aumento en la cantidad de capital, trabajo y tierra o por un incremento simultáneo en la eficiencia con la cual se utilizan estos recursos productivos, no significa que todos ellos desempeñen un papel similar en el proceso de crecimiento. Las diferencias básicas entre distintas teorías que buscan explicar los determinantes del crecimiento económico se relacionan con la importancia que atribuyen a unas u otras variables en el proceso.

Las teorías económicas han tratado de explicar sus determinantes utilizando modelos de crecimiento que simplifican la realidad. El modelo de crecimiento económico neoclásico de Solow, planteado en 1956, está determinado por el aumento de los factores productivos, capital y trabajo, y por un factor de escala, denominado "residuo de Solow", que recoge los cambios en productividad, de acuerdo con la función de producción.

Dentro de la diversidad de los enfoques, los diferentes modelos keynesianos y poskeynesianos, se destacan autores como Harrod, Domar, Kaldor, Robinson y Pasinetti, quienes plantean la necesidad de una intervención exógena al mercado con el propósito de sostener la demanda y de promover el crecimiento y el empleo. Esto se debe a que el pensamiento de Keynes apuntaba a una política económica, que disminuyera el desempleo sosteniendo la demanda vía inversión, para promover el crecimiento. Partiendo de esto, se realizaron trabajos donde autores como Perroux en 1955, Myrdal en 1957, Hirschman en 1958 y Kaldor 1970, directa o indirectamente vinculados al pensamiento Keynesiano, afirmaban que en ausencia de mecanismos correctores en el mercado, el libre juego de las fuerzas del mismo llevaría a intensificar las desigualdades entre regiones, beneficiando acumulativamente a los territorios de mayor desarrollo y perjudicando a los de menos.

Sin embargo, retomando los determinantes de crecimiento planteados en el modelo de Solow, que caracteriza la función de producción, está el factor de nivel tecnológico, el cual tiene carácter exógeno y viene incorporado al capital, así mismo, la demanda se ajusta a la oferta y los procesos productivos presentan retornos constantes a escala, proponiendo como hipótesis fundamental que: "el rendimiento marginal del capital es decreciente¹⁹". Luego del trabajo de Solow, sus ideas se convirtieron en un referente para cualquier discusión teórica sobre el tema, reconociéndose "... el llamado enfoque neoclásico del análisis del crecimiento económico que representa el método dominante de la economía del crecimiento²⁰".

El comienzo de esta nueva búsqueda de respuestas llevó a retomar viejas tesis de Adam Smith, Alfred Marshall y Allyn Young, según las cuales el proceso de acumulación de capital genera por sí mismo, es decir, endógenamente, rendimientos crecientes a escala,

19 Esta hipótesis es una de los determinantes del crecimiento económico más importantes formulados por los neoclásicos ortodoxos y marca una de las principales diferencias entre estas y los nuevos modelos neoclásicos de crecimiento. Solow dice que "... las teorías más tradicionales plantean que la mayor inversión suscita una aceleración transitoria del crecimiento de la productividad a un nivel sostenidamente más alto, la teoría más reciente sugiere que la mayor inversión, sobre todo en *capital humano* y en tecnología, puede llevar a una tasa de expansión permanentemente más elevada" SOLOW, Robert M. "La Evolución de la Teoría del Crecimiento", en: *Problemas Económicos*, No. 2432, París, 19 de julio de 1995.

20 JONES, Hywell. *Introducción a las teorías modernas del crecimiento económico*. 2º ed., Barcelona: Antoni Bosch Editor, 1988, pág. 83.

que se constituyen en motor de los incrementos de la productividad y, en consecuencia es determinante del crecimiento económico. Romer²¹ en 1986 y Lucas²² en 1988, comenzaron a plantear los rendimientos endógenos crecientes a escala como una explicación a las diferencias en las tasas de crecimiento de los países.

A partir de estas consideraciones, autores como: Rebelo, Barro, Sala-i-Martín, David Aschauer, Canning y Pedroni, reemplazaron los supuestos neoclásicos ortodoxos sobre rendimientos decrecientes a escala y competencia perfecta por los de rendimientos crecientes y competencia imperfecta, al asumir la existencia de externalidades asociadas con la producción de conocimiento y tecnología, generando las nuevas teorías de crecimiento o Modelos de Crecimiento Endógeno.

Estos nuevos modelos apoyados en la existencia de externalidades, justifican las diferentes formas de acción del Estado como determinantes que permiten elevar la acumulación de infraestructura física, y del **capital humano** para mejorar las posibilidades de crecimiento económico.

El enfoque de la Nueva Teoría, permite un marco de análisis en el cual, el crecimiento se genera como un proceso endógeno. La característica principal, resulta de la forma como se estructura el modelo, que se basa en una función de producción donde la tasa de crecimiento es función de la cantidad y acumulación de **capital físico**, **capital humano** y progreso técnico, factores que generan externalidades. Al suponerse en los Modelos de Crecimiento Endógeno estas externalidades positivas, son reemplazados los supuestos neoclásicos sobre rendimientos constantes a escala y competencia perfecta, por supuestos de rendimientos crecientes y competencia imperfecta, dependiendo de las decisiones adoptadas en un determinado entorno económico. La magnitud que cada uno de los factores tiene con la respectiva función de producción y su generación del proceso de endogeneidad en los autores difiere.

La diferencia de opiniones con respecto a los Modelos de Crecimiento Endógeno, por sus mismos planteamientos recientes, además de las contradicciones o cuestionamientos, ha llevado a diferentes críticas. Algunos autores han afirmado que la Nueva Teoría no es un más que un “reencauche” con un nombre diferente de aspectos que ha estado en la literatura sobre crecimiento económico²³.

En el momento que se observan las opiniones a favor y en contra de los Modelos de Crecimiento Endógeno, resulta claro que el planteamiento tiene un enfoque sobre el largo plazo, el cual termina siendo determinado por la acumulación de **capital físico**, **capital humano** y conocimientos que se consiguen por las expectativas de ganancias que tienen los diferentes agentes, siendo un fenómeno económico endógeno. Así mismo,

21 ROMER, Paul. "Increasing returns and long run growth", en: *Journal of Political Economy*, vol. 94, No. 5, oct. 1986.

22 LUCAS, Robert E. "On the mechanics of economic development", en: *Journal of Monetary Economics*, No. 22, julio de 1988.

23 NELSON, Richard. "How new is new growth theory? A different point of view", en: *Challenge*, vol. 44, No. 5, set/oct. 1997.

el enfoque de los modelos resulta más consistente que la ofrecida por los tradicionales modelos neoclásicos ortodoxos, sobre todo al reconocer una realidad observable por cualquiera, y es la competencia imperfecta y la divergencia económica.

La Nueva Teoría Económica al tomar como variables explicativas la acumulación del **capital físico**, **capital humano** y conocimientos, admite implícitamente que detrás de cada avance en el plano económico más que ideales hay realidades.

La idea central dentro de este nuevo marco de crecimiento es simple: al Estado no necesariamente le corresponde administrar o acumular en forma directa capital –mucho menos el social–, pero sí le corresponde asegurar que la economía lo pueda hacer mediante criterios de intervenciones y gestión, como estrategia central que le permita “reinventar” la función como gobierno y enfocarse en cuatro dimensiones centrales: La eficiencia, para mejorar la relación esfuerzo-resultado, la competitividad, que requiere que las intervenciones eleven la productividad de la economía, la equidad, en la distribución de los recursos que se generan en la acumulación del capital, y la participación de una comunidad activa en las decisiones como agentes racionales.

A esto se suma que cuando se toma la acumulación como fenómeno económico de crecimiento endógeno, las decisiones de los agentes son tomadas en función de la ganancia, lo cual hace que los Modelos de Crecimiento Endógeno ayuden al análisis que mejoran la efectividad de estas decisiones, basadas en innumerables relaciones de crecimiento de la economía.

Diferentes estudios internacionales señalan una relación importante entre la acumulación de **capital humano**²⁴, **capital físico** y el crecimiento económico. Sin embargo, a pesar de la evidencia implícita, la incidencia real de los cambios que se dan en el crecimiento de largo plazo, no han mostrado un análisis que permita identificar variables o indicadores claves que demuestren el impacto desde la perspectiva de crecimiento, ni se ha observado desde el punto de vista endógeno si los aumentos en los stocks de estos tipos de capital (humano y físico) han repercutido en el crecimiento social y económico del país, sobre todo si ellos son productos de la AV.

Los Modelos de Crecimiento Endógeno, al plantear la acumulación de capital como una aceptación de la gestión de externalidades que llegan a su realización de manera imperfecta, termina reconociendo implícitamente la dificultad que existe en la creación de un óptimo social entre los diferentes agentes encargados de generar dichas externalidades, es por ello, que con procesos como las Acciones Voluntarias, se busca establecer las condiciones necesarias para que la acumulación del capital se mejore.

Las Acciones Voluntarias dentro de un marco jurídico y con una política pública que favorezca la creación de un ambiente que la estimule, pero sin afectar su autonomía y su esencia, hacen que la acumulación del capital físico, humano y técnico tenga un carácter

24 Para el análisis el Capital Humano debe ser entendido como los Voluntarios y el Capital Físico como las Instituciones de Voluntariado, cuyos conceptos han sido definidos a lo largo del presente documento.

endógeno. Esta condición de potencial endógeno acompañado de los elementos conceptuales descritos del Capital Social, hace que sea un espacio donde existan posibilidades de acumulación de capital tanto humano como físico y que finalmente combinadas realizan Acciones Voluntarias que entran a formar parte del Producto Interno Bruto.

2.2 Impacto de la acción voluntaria sobre el crecimiento y su medición

Mediante las diferentes Acciones Voluntarias se produce una utilización del **capital físico** y del **capital humano** al ser aprovechado como plataforma existente que fortalece la importante dinámica de crecimiento endógeno. En este sentido, la creación de instituciones de voluntariado como factor que determina la cantidad de recursos que los agentes destinarán a sus inversiones generan condiciones de comportamiento a través del tiempo, por lo que las características de las mismas condicionan el comportamiento de la relación entre productividad de los factores, demanda efectiva y crecimiento económico dentro de un lugar.

El impacto del aporte del **capital humano** y el **capital físico** genera dinámicas de formación de Capital Social, sobre el crecimiento económico, teniendo intentos de medición real desde finales de los años ochenta, aunque los planteamientos han sido tratados desde los escritos de la escuela clásica con Adam Smith, Shumpeter y Sylos Labini. Solow²⁵ formalizó modelos que explican el crecimiento como una función de la razón capital-trabajo, Barro²⁶, supuso una función de producción Cobb-Douglas²⁷ que se basa en agentes optimizadores del consumo, los cuales siguen un modelo de Ramsey. Becker observó que la formación de capital humano es diferente a la del capital físico, y en situaciones como la AV donde se requiere de manera intensa personal (voluntarios), dicha acumulación implica una inversión alta en capital humano.

Los aportes que la teoría del crecimiento, donde se diferencia la acumulación de capital, estilos modelos Usawa-Lucas, hace que la medición que se plantea para la AV dentro del presente estudio, deba utilizar distintas proporciones de los insumos para la acumulación de **capital humano** y **capital físico**, creando una estructura o modelo donde las dos formas de capital mencionadas y su relación con el crecimiento dependan de la razón misma del capital y las variables de stock sean no estacionarias.

-
- 25** SOLOW, Robert. "A contribution to the Theory of Economic Growth", en: *Quartely Journal of Economics*, 70, 1, 1956, pp. 65-94.
- 26** BARRO, Robert y SALA-I-MARTIN, Xavier. *Economic Growth*. New York: MacGraw Hill, 1995.
- 27** Esta función es la base de especificación del modelo de medición. Siendo así, es importante anotar que el producto es determinado por una función de producción de tipo Cobb-Douglas, de la forma: (1) $Y_{it} = A_{it} K_{it}^\alpha L_{it}^\beta$ y U_{it} , donde Y es el producto total, A es una constante, K es el capital físico, L el capital humano, y U es el término de error. Los subíndices i y t representan respectivamente, los distintos lugares en Colombia y años que conforman el panel de datos con el cual se realizan las estimaciones. De igual forma, se asumen rendimientos constantes a escala y la siguiente forma funcional de los factores al dividir por L y tomando logaritmo, se tiene el modelo en términos de elasticidades: (2) $y_{it} = a_i + \alpha k_{it} + \beta l_{it} + u_{it}$, donde el stock de **capital humano** está expresado en logaritmo por voluntario, el stock de **capital físico** está expresado en logaritmo por instituciones de voluntariado y u_{it} es el logaritmo de U_{it} .

Podrían mencionarse estudios similares a los reseñados, los cuales guardan una gran similitud en las variables incluidas y el tratamiento econométrico que se le da a continuación a la medición del impacto de las Acciones Voluntarias, entre otros aspectos. Pero se observa que los diferentes estudios se han centrado principalmente en el análisis empírico más que en la medición de las consideraciones teóricas sobre la relación entre **capital humano**, **capital físico** y crecimiento, algo que en el presente estudio se buscó alcanzar.

Una vez presentada la sustentación teórica de la relación entre el crecimiento y la acumulación de **capital humano** y **físico**, en la siguiente sección se presentan las principales definiciones metodológicas que aproximan la medición de las acciones voluntarias y su relación con el crecimiento económico.

3. Medición del impacto de las acciones voluntarias sobre el crecimiento económico

La medición de las acciones o trabajo voluntario es una tarea bastante difícil. Diferentes autores como por ejemplo Toppe y Galaskiewicz (2006) de la Universidad de Arizona, Salamon (2009) de la Universidad Johns Hopkins y la OIT (2007) coinciden con este argumento.

La OIT en su Manual sobre Medición del Trabajo Voluntario, afirma que el término “voluntario” o “voluntariado” no es bien entendido en todas las partes del mundo, además de tener diferentes connotaciones negativas en algunas sociedades en las cuales las acciones voluntarias son una práctica “forzada”.

Aunque en los diferentes departamentos de estadística de los países que han llevado a cabo encuestas sobre acciones voluntarias o que han incluido un módulo dentro de las encuestas del mercado laboral para medir esta actividad, la definición de “voluntariado” varía un poco. La OIT en el manual encuentra similitudes que sirven como guía para la medición de estas acciones. Todas estas definiciones tienen dos puntos de intersección: i) son acciones no remuneradas, es decir no existe un salario como tal para el pago de las horas dedicadas a las diferentes actividades; ii) todas estas acciones buscan beneficiar a otras personas, tienen como objetivo, compensar aquellos servicios sociales que no son suministrados (o por lo menos de manera adecuada) por los sectores privado y público.

Para Salamon (2009) las instituciones sociales encargadas de esta clase de acciones son conocidas como “sin fines lucrativos”, “las voluntarias”, “la sociedad civil” “el sector social”, “el tercer sector” “ONG”; “la economía social”; “el sector caritativo”. Las principales instituciones que se encuentran dentro de estas son: hospitales, universidades, clubes sociales, organizaciones profesionales, guarderías, clínicas, grupos ambientales, agencias de asesoramiento para la familia, grupos de auto ayuda, congregaciones religiosas, clubes deportivos, centros de capacitación para el trabajo, organizaciones de derechos humanos, asociaciones comunitarias, cocinas comunitarias, refugios. Es importante aclarar que estas definiciones no implica que todas las empresas que pertenecen a estas clases de instituciones se dediquen a realizar acciones voluntarias, pero sí se tiene evidencia de que algunas realizan o han realizado alguna actividad que se encuentra dentro de las acciones voluntarias.

Lo interesante de estas instituciones es su combinación única de estructura privada con objetivos públicos. Logrando suplir una serie de funciones críticas que no estaban siendo cumplidas por estos sectores, privado y público, de manera adecuada, dentro de los principales servicios se destacan los humanos vitales, como salud, educación, consejería, ayuda a los pobres. Frecuentemente estas organizaciones alcanzan el logro de estas funciones, uniendo esfuerzos con los dos sectores mencionados.

A pesar de la labor tan importante desempeñada por estas organizaciones, en el crecimiento y desarrollo económico de un país, han sido como afirma Salamon (2009), como “el continente perdido de nuestro paisaje social”. Esto quiere decir, que hasta hace pocos años este sector ha sido de interés por parte de académicos, quienes están ahora interesados en su peso dentro del producto de la economía.

Definición del sector sin ánimo de lucro

El Centro para el Estudio de la Sociedad Civil de la Universidad Johns Hopkins, al ver la poca trascendencia que se le estaba dando a este sector dentro de la medición económica, emprendió en los noventa lo que se conoció como “El Proyecto comparativo del Sector no Lucrativo”, este proyecto estuvo en marcha por alrededor de 15 años y contó con cerca de 15 países.

El primer paso de este proyecto consistió en definir el Sector no Lucrativo, con el fin de lograr un mejor entendimiento de las empresas pertenecientes a este. La tarea no fue sencilla debido a la gran diversidad de instituciones en este sector. Razón por la cual los investigadores de Johns Hopkins tuvieron en cuenta para realizar esta definición, las coincidencias que podían llegar a tener estas empresas. Las coincidencias se basan en aspectos económicos, legales y administrativos, a continuación se presenta un resumen:

- **Función de producción diferente:** una característica de las instituciones sin ánimo de lucro es que, a diferencia de las compañías lucrativas, estas no distribuyen ganancias entre sus “accionistas”, por tal razón su función de producción es diferente, al igual que la función de ganancias. La Universidad Johns Hopkins, menciona que este hecho fue reconocido en la definición del Sistema de Cuentas Nacionales de 1993, donde se estableció que estas instituciones se definían como una unidad económica cuyo “estatus no le permitía ser una fuente de ingresos; ganancias incluidas las financieras para las unidades que establecían control o financiación sobre estas”.
- **Producción de bienes públicos:** tradicionalmente la producción de los bienes públicos debe estar a cargo del Estado. Algunas instituciones sin ánimo de lucro producen bienes y servicios a un sector amplio de la comunidad, buscando el beneficio de estas personas y no solamente el propio.
- **Diferentes estructuras de gobierno:** la diferencia entre las unidades gubernamentales y las instituciones sin ánimo de lucro, es que estas últimas no son gobernadas por medio de elecciones o estructuras gubernamentales, esto quiere decir que tienen autonomía en el nombramiento de sus juntas directivas y directivos, así como de su normativa.
- **Diferente estructura de ingresos:** los ingresos de las instituciones sin ánimo de lucro provienen de diferentes fuentes: aportes del sector privado, del sector público y en ocasiones aportes propios.

- **Diferente staff de personal:** las instituciones sin ánimo de lucro cuentan no solamente con trabajo remunerado, sino también con trabajo voluntario. Esto genera que en muchas ocasiones estas instituciones sean clasificadas como informales.
- **Diferente tratamiento tributario:** estas instituciones frecuentemente están sujetas a un tratamiento tributario diferente. Esto incluye exención de algunos impuestos, entre otros beneficios.
- **Diferente tratamiento legal:** las instituciones sin ánimo de lucro, frecuentemente están sujetas a leyes y regulación diferentes.

Teniendo en cuenta estas definiciones, se puede definir este sector como diferente al de otras unidades económicas. Además de estas características, en el proyecto de Johns Hopkins se llegó a un consenso gracias a las experiencias de cada uno de los países participantes, este se basa en cinco características operacionales que tenían en común estas instituciones, lo cual llamaron “definición de la estructura operacional”. A continuación se explica brevemente cada una:

- **Organizaciones:** las instituciones sin ánimo de lucro tienen alguna estructura y regularidad, así no esté formalmente o legalmente constituida.
- **Privadas:** institucionalmente son separadas del Estado, a pesar de que en ocasiones reciben ayuda de este.
- **No distribuyen ganancias:** su principal objetivo no es comercial, por tal razón no distribuyen ganancias entre sus propietarios, miembros o accionistas. Cuando generan superávits este es reinvertido en la organización.
- **Autogobernadas:** tienen sus propios mecanismos de gobierno interno, esto quiere decir que pueden determinar operaciones de manera autónoma y sus asuntos los controlan ellas mismas.
- **Participación no obligatoria:** la membresía o participación en estas organizaciones es contingente a la elección o consentimiento de la persona.

Acá surge la siguiente pregunta: *¿Por qué es importante medir el trabajo del voluntario?* La cual va dirigida a la importancia de tener una medida para evaluar el impacto de este sector en la economía, a continuación se presentan los principales aspectos que la responden:

De acuerdo al Manual sobre medición del trabajo de voluntario, elaborado por la Organización Internacional de Trabajo, con la colaboración de El Centro para el estudio de la sociedad civil de la Universidad Johns Hopkins en el año 2008, se exponen las principales razones para medir el trabajo de voluntario:

- El trabajo de voluntario o acciones voluntarias, es considerable y crea significante valor económico: De las cuentas satélite²⁸ en los ocho países

28 Los ocho países que realizaron estas cuentas satélites para el Handbook on the Non-Profits in the System of National Accounts son: Australia, Bélgica, Canadá, la República Checa, Francia, Japón Nueva Zelanda y Estados Unidos. Hasta 2007, año en el cual Salamon realizó el trabajo de compilar los datos obtenidos en las cuentas satélite, ningún país latinoamericano las había realizado. La Argentina y Brasil son los únicos países latinoamericanos que hasta este año estaban dentro de los países “obligados” a incluir las cuentas satélites para este sector.

sobre los que se obtuvo información, se encontró que incluyendo el valor agregado de los voluntarios, las instituciones sin ánimo de lucro representaron en promedio el 5% del Producto Interno Bruto, Canadá fue el país con el porcentaje más alto 7,3% mientras que la República Checa presentó el menor porcentaje con el 1,3%.

- Un creciente número de organizaciones internacionales, reconoció la contribución e importancia del trabajo de voluntariado: En la asamblea del 2001, la ONU identificó el trabajo voluntario como "Un componente importante de cualquier estrategia dirigida a la reducción de la pobreza, desarrollo sostenible, salud y prevención de desastres, además su importancia en reducir la exclusión social y la discriminación.
- El trabajo de voluntario es importante para la comunidad estadística sobre fuerza laboral por las siguientes razones: i) Esta clase de trabajo es una parte importante del trabajo no pago; ii) Además de producir bienes tangibles, el trabajo voluntario brinda a las personas un sentido de autosatisfacción y de contribuir al progreso de la sociedad, esto es consistente con el énfasis de la OIT sobre "trabajo decente". Además este sector se caracteriza por su intensidad en mano de obra, el primer reporte de las cuentas satélite para el Handbook de las Naciones Unidas, encontró para cuatro países (Bélgica, República Checa, Francia y Estados Unidos), cerca del 25% de la contribución de las instituciones sin ánimo de lucro, representa el tiempo de trabajo en voluntariado.
- A pesar de las contribuciones que hace el trabajo de voluntariado tanto a los trabajadores como a los beneficiarios, el esfuerzo realizado para medir el alcance y escala o distribución de esta labor ha sido mínimo, esto ha impedido que las personas que hacen política económica focalicen políticas hacia este sector, así como ha hecho difícil el entendimiento y el impacto de este sector. En muchos casos se encuentra información sobre este sector, pero esta no es confiable y tampoco comparable.
- No solamente han fallado los sistemas de información en capturar el trabajo voluntario, sino también la amplitud con que estos sistemas de información tratan el trabajo voluntario, lo hacen de manera inconsistente. Esto quiere decir que en el Sistema de Cuentas Nacionales de 1993, utilizado por los diferentes departamentos de estadística alrededor del mundo, se captura el trabajo voluntario solamente para aquellas instituciones que producen bienes tangibles, es decir tienen asignado un precio de mercado, lo que permite hacer una imputación del valor del trabajo voluntario de acuerdo a sus ventas. El problema radica en que no se está capturando el trabajo voluntario para aquellas instituciones que producen bienes intangibles y por lo tanto no tienen asignado un precio de mercado.

Establecer un sistema para mejorar la información disponible sobre trabajo voluntario, sirve para una variedad de propósitos útiles como son:

- Documenta la escala de un importante componente de la fuerza laboral
- Pone a la vista una considerable parte de la fuerza laboral que hasta el momento es invisible en las estadísticas disponibles.

- Da crédito y respeto a las millones de horas de trabajo voluntario, que realizan las personas alrededor del mundo.
- Clarifica el impacto que tienen las instituciones sin ánimo de lucro, teniendo en cuenta que estas son intensivas en mano de obra.
- Ayuda al objetivo e impacto de intervenciones públicas y privadas, diseñadas para estimular las acciones de voluntariado.
- Hace posible concebir las “cuentas satélite” sobre instituciones sin ánimo de lucro de acuerdo con el Handbook de la Organización de Naciones Unidas.

3.1 Especificación formal del modelo

Partiendo de la teoría de crecimiento endógeno, se plantea un modelo que muestra la relación entre el Producto Interno Bruto departamental y los factores de producción provenientes de las Acciones Voluntarias **Capital Humano** y **Capital Físico**. La especificación para realizar las estimaciones econométricas utiliza dos indicadores de Capital Humano, número de horas dedicadas al trabajo de voluntariado, número de personas dedicadas a este tipo de trabajo y para el Capital Físico se tienen el número de instituciones de voluntariado²⁹. Lo ideal sería utilizar como variable de Capital Físico, el tamaño de las empresas dedicadas a realizar trabajo de voluntariado, alguna medida del capital físico que las instituciones utilizan para su operación, pero infortunadamente no se tiene esta información.

Otro problema además del mencionado con el capital físico, es la ausencia de una serie de tiempo lo suficientemente larga para realizar una estimación robusta, así como de información sobre instituciones y personas para todos los departamentos del país, razón por la cual la estimación se limita a los años 2007 y 2008. La recomendación que se plantea, es la realización de una encuesta a instituciones que llevan a cabo un trabajo de voluntariado, con el objetivo de que en el mediano plazo las estimaciones que se realicen sean más sólidas, que complementen la información exigida por el Decreto 4290 del 2005. Teniendo en cuenta esto, se realiza una aproximación para evaluar la existencia de relaciones entre capital (humano y físico) y Producto Interno Bruto departamental.

Se parte de una tecnología de producción tipo Cobb-Douglas para cada departamento, la cual se deriva del crecimiento endógeno que incorpora el Capital Humano dentro de la función de producción, se supone un Producto Total Y , en el periodo t para el i -esimo departamento. Esta producción utiliza las Acciones Voluntarias reflejadas en el Capital Físico K junto con el Capital Humano L , los dos factores de producción específicos por departamento:

$$Y_i = A_i K_i^{\beta_1} L_i^{\beta_2} \quad (1)$$

Donde A_i se supone como un proceso estocástico exógeno o la productividad total de los factores.

29 Es importante mencionar nuevamente que se utilizaron estas variables como proxy de Capital Físico al no contar con información más detallada de las instituciones por departamento.

Tomando logaritmo natural en los dos lados de la ecuación (1), se tiene:

$$y_{it} = a_i + \beta_1 k_{it} + \beta_2 l_{it} \quad (2)$$

donde, y_{it} es el logaritmo natural del producto, k_{it} es el logaritmo natural del capital físico, y l_{it} es el logaritmo natural del capital físico; β_i son coeficientes a estimar, en este caso β_1 y β_2 se interpretan como elasticidades³⁰. El factor de Capital Físico para este trabajo k_{it} se mide³¹ como el número de instituciones de voluntariado ODV, θ_{1it} más el número de instituciones de voluntariado ECAV θ_{2it} cada uno en el periodo de tiempo t y en los diferentes departamentos i .

$$k_{it} = \theta_{1it} + \theta_{2it} + \theta_{3it} + \theta_{4it} \quad (3)$$

En la ecuación tres aparecen además las variables θ_{3it} y θ_{4it} , estos estarían capturando aquellas instituciones que por alguna razón no se encuentran dentro de las ECAV y ODV.

Como se mencionó, lo ideal es que la variable de Capital Físico, ecuación (3), sea construida como un índice en el cual se incorporen aspectos de este tipo de capital que sirven para el normal funcionamiento de la empresa, por ejemplo la capacidad instalada de cada institución.

La capacidad instalada se puede definir, como el nivel de producción que puede obtenerse con los factores de producción disponibles dada una tecnología de producción. Por tal razón sería conveniente incluir como medida de la capacidad instalada, inversiones en maquinaria y equipo, esto puede incluir computadores, software, equipos de transporte entre otros.

Para la medición del factor de Capital Humano, l_{it} se utilizan dos medidas, la cantidad de horas dedicadas al trabajo de voluntariado y el número de trabajadores en este sector para el periodo t en el departamento i .

3.2 Datos y resultados de los indicadores propuestos

3.2.1 Datos

A continuación se presenta la descripción de los datos utilizados en la construcción de los indicadores propuestos por el equipo técnico de La Universidad del Rosario, como aproximaciones del impacto del trabajo de voluntariado sobre el crecimiento reflejado en el Producto Interno Bruto.

-
- 30** Las elasticidades pueden tomar valores de $-\infty$ a ∞ . El hecho que los coeficientes estimados se interpreten como elasticidades, implica que el análisis se realiza en términos porcentuales, es decir si por ejemplo un coeficiente estimado toma el valor de -3.0, quiere decir que un incremento del 1% en la variable independiente genera una caída en la variable dependiente (explicada) del 3.0%.
- 31** Desafortunadamente el limitante de datos confiables, impide que estas variables de medición puedan ser utilizadas en este momento. Pero se hace la invitación para que en próximos estudios sean contempladas.

¿Con qué información confiable se cuenta en Colombia?

Dentro del cálculo del Producto Interno Bruto realizado por el DANE por rama de actividad económica, se encuentra la rama Servicios sociales, comunales y personales, compuesta por: servicios de enseñanza, servicios sociales (asistencia social) y de salud, servicios de asociaciones y esparcimiento, culturales, deportivos, y otros servicios, servicios de administración pública, servicios domésticos.

Esta es aproximación de la medición de estas instituciones que realizan trabajo de voluntariado en el país, que puede ser complementada con la información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, que a partir del segundo semestre de 2006 añadió diferentes preguntas en el módulo de otras actividades y ayudas en la semana pasada????, relacionada con la realización de trabajos comunitarios o voluntarios en edificaciones u obras comunitarias o públicas; participación en otras actividades comunales y/o de trabajo voluntario, participación en actividades cívicas y sociales, entre otras preguntas que permiten medir la participación de la fuerza laboral en estas actividades, teniendo en cuenta que estas preguntas incluyen el número de horas dedicadas a estas actividades³².

Pero es importante la puesta en marcha de las Cuentas Satélites por parte del DANE, que ya vienen adelantando países como Argentina y Brasil. Esto permitirá tener una medida más exacta del peso de este sector en la economía colombiana.

A pesar que no se tienen aún estas Cuentas Satélite, se encuentra que en Colombia se vienen adelantando importantes esfuerzos en la recolección de información estadística confiable, que permitirá (se espera sea en un corto plazo) medir el impacto de las instituciones –Capital Físico– (instituciones de voluntariado) y del trabajo voluntario –Capital Humano– (voluntarios), en la economía del país.

Los datos utilizados en la construcción de los indicadores propuestos por el equipo técnico de la Universidad del Rosario, son tomados por un lado de las Cuentas Nacionales; la Encuesta Continua de Hogares y la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE. El primer grupo de indicadores toma como base la rama de actividad económica Servicios sociales, comunales y personales. La principal razón para tomar la información de esta rama de actividad económica es que allí se encuentra contabilizado el trabajo de voluntariado³³.

32 En el Decreto 4290 del 2005, artículo 3. Información del Sistema Nacional de Voluntariado, tanto las ECAV como las ODV están obligadas a “contar con un sistema de registro de voluntario que como mínimo contenga: nombre del voluntario, número del documento de identidad, número de horas de voluntariado mensuales que realiza, profesión, grado de escolaridad y la labor en la que desempeña su voluntariado”. En el trabajo de campo realizado en las diferentes ciudades se encontró que estas instituciones cumplen parcialmente con el registro de estas variables, es decir no se encontraron entidades que llevaran el registro por ejemplo de grado de escolaridad, profesión y la labor en la que desempeña el voluntariado, en cuanto a las horas y voluntarios tienen en su mayoría registros anuales y no mensuales como lo exige el decreto. Así mismo el artículo 7º de este mismo decreto, obliga a estas instituciones a entregar información sobre ingresos y egresos, tampoco se encontró evidencia del registro de esas variables.

33 Como se mencionó, por el lado de la contabilidad nacional esta medida es la más aproximada que se tiene en Colombia.

En la primera parte de esta sección se presentan los indicadores propuestos por rama de actividad económica a pesar de que esta rama de actividad involucra actividades diferentes al trabajo de voluntariado, el objetivo es que en el momento en que se tengan las Cuentas Satélite ya se cuente con una serie de indicadores, por tal razón este es un ejercicio más encaminado a este objetivo y por lo tanto deben analizarse con cuidado los resultados.

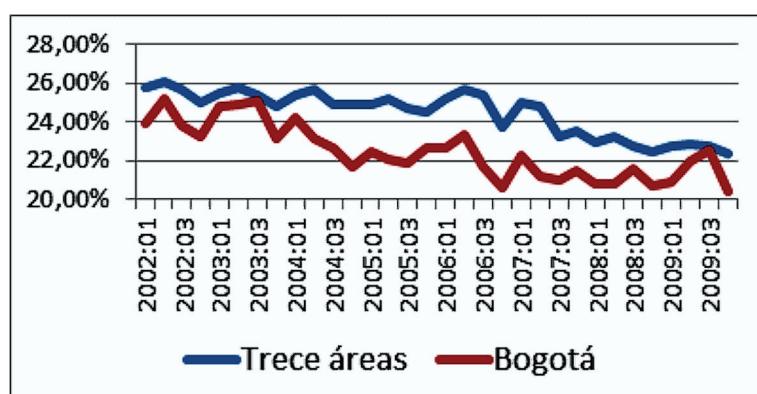
En la segunda parte se aprovecha la información del nuevo módulo de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, sobre otras actividades y ayudas, para la construcción de indicadores relacionados de manera directa con el trabajo de voluntariado. Los indicadores presentados en las dos secciones corresponden a las trece principales ciudades y sus áreas metropolitanas: Medellín, Barranquilla, Bogotá, Cartagena, Manizales, Montería, Villavicencio, Pasto, Cúcuta, Pereira, Bucaramanga, Ibagué y Cali, para los años 2007 y 2008, información trimestral.

3.2.2 Resultado de indicadores propuestos

Indicadores por rama de actividad económica

En el gráfico 1, se presenta la dinámica a través del tiempo de los ocupados (trabajadores empleados) para el periodo 2002 a 2009, la información es trimestral para las trece principales ciudades del país: Medellín, Barranquilla, Bogotá, Cartagena, Manizales, Montería, Villavicencio, Pasto, Cúcuta, Pereira, Bucaramanga, Ibagué y Cali. Se encuentra que la participación de los ocupados en la rama de actividad económica Servicios sociales, comunales y personales, es importante, para las trece áreas, esta participación está en un rango entre el 26% y el 22% del total de ocupados en el país, mientras que para Bogotá, está entre el 25% y el 20%. Se nota una tendencia decreciente de esta participación en el periodo de tiempo analizado, aunque no es muy pronunciada.

Gráfico 1. Porcentaje de trabajadores ocupados en la rama de actividad servicios sociales, comunales y personales, con respecto al número total de ocupados.

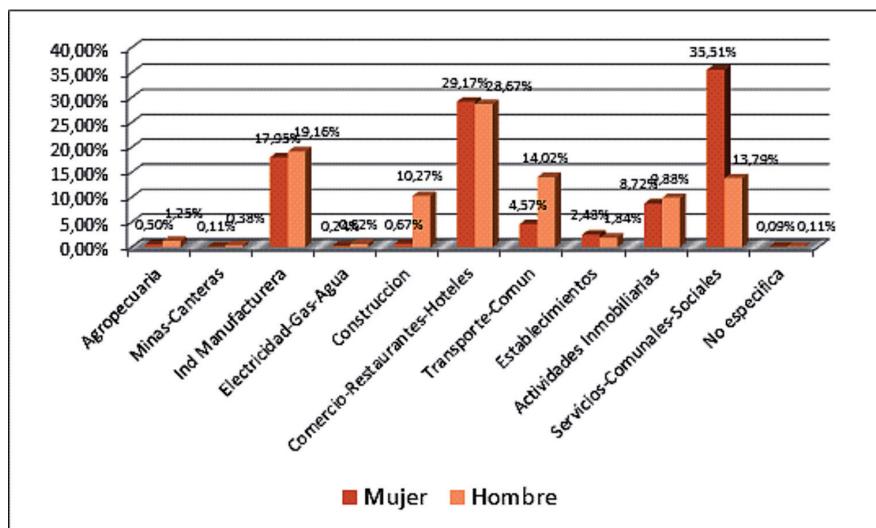


Fuente: DANE-ECH y GEIH, cálculos de los autores.

En el trabajo de campo que realizó el equipo técnico de la Universidad del Rosario, se encontró que el mayor porcentaje de personas que se dedicaban al trabajo voluntario

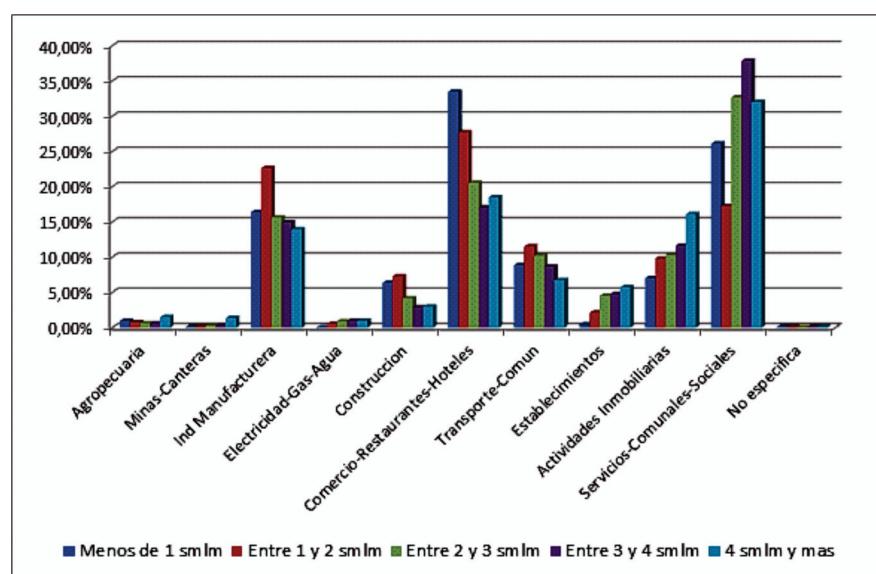
eran mujeres. Esto se puede confirmar de cierta manera con los resultados que se presentan en el gráfico 2, distribución por sexo y rama de actividad económica para las trece áreas metropolitanas. Las mujeres en la rama de actividad económica Servicios sociales locales y comunales, son las que tienen una mayor participación dentro de todas las ramas de actividad económica, este porcentaje es del 35,51%. Es decir del total de mujeres ocupadas por ramas de actividad económica, las mujeres que trabajan en Servicios sociales locales y comunales son las que tienen mayor participación. En el caso de los hombres esta participación es solamente del 13,79%.

*Gráfico 2. Participación por sexo y rama de actividad económica.
Promedio trimestral trece áreas 2007-2008*



Fuente: DANE-GEIH, cálculos de los autores

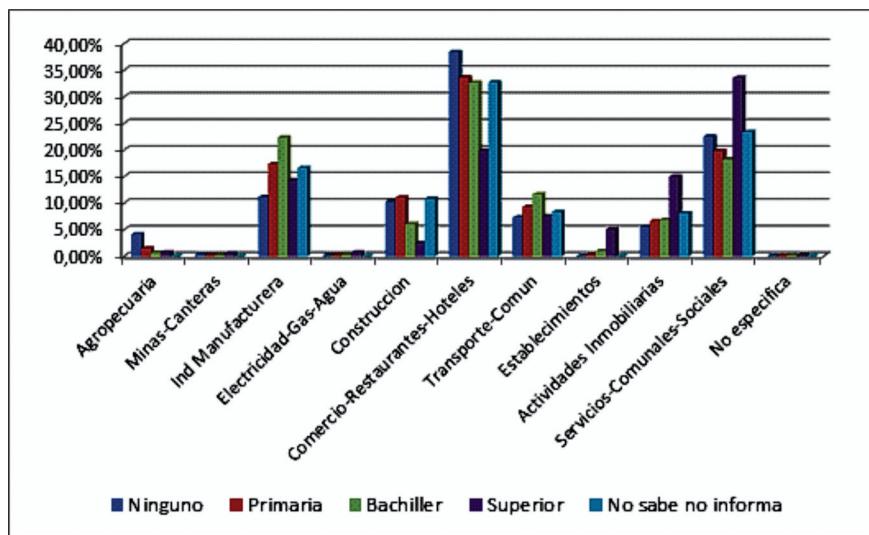
*Gráfico 3. Participación por ingresos y rama de actividad económica.
Promedio trimestral trece áreas 2007-2008*



Fuente: DANE-GEIH, cálculos de los autores.

La distribución por ingresos y rama de actividad económica, gráfico 3, muestra que aproximadamente el 38% de las personas que tienen salarios entre 3 y 4 salarios mínimos legales vigente, se encuentran trabajando en el sector de Servicios sociales locales y comunales, aquellas personas con más de cuatro salarios mínimos en este sector tienen una participación de aproximadamente el 32%. Esto implica que un porcentaje importante de las personas con mayores salarios, trabaja en Servicios sociales locales y comunales. Es importante destacar, que también un porcentaje relativamente elevado de trabajadores con menos de un salario mínimo también se encuentra en este sector, 25%.

Gráfico 4. Participación por nivel de escolaridad y rama de actividad económica.
Promedio trimestral trece áreas 2007-2008



Fuente: DANE-GEIH, cálculos de los autores.

La participación por nivel de escolaridad y rama de actividad económica, gráfico 4, muestra que alrededor del 34% de los trabajadores con nivel de educación superior, es decir estudios universitarios o técnicos, trabajan en Servicios sociales locales y comunales. De otro lado, aquellas personas que reportaron ningún nivel de escolaridad, el 22% trabaja en este sector, mientras los trabajadores con primaria y bachillerato, tienen una participación a través de ramas de actividad económica, del 19% y 18% respectivamente.

Indicadores basados en módulo de otras actividades y ayudas de la GEIH

Con la puesta en marcha de la Gran Encuesta Integrada de Hogares a partir de julio de 2006, se agregó a esta el módulo de otras actividades y “ayudas en la semana pasada” no remuneradas. Lo interesante de este módulo es que se incluyen directamente preguntas sobre trabajo de voluntariado en Colombia, y por lo tanto a diferencia de los indicadores presentados en la sección anterior, rama de actividad económica, se tiene una mejor aproximación de la fuerza laboral realizando acciones voluntarias. Las preguntas relacionadas con trabajo de voluntariado para construir los indicadores escogidas por el equipo de trabajo fueron las siguientes:

- Ayudar a criar animales
- Ayudar en labores del campo

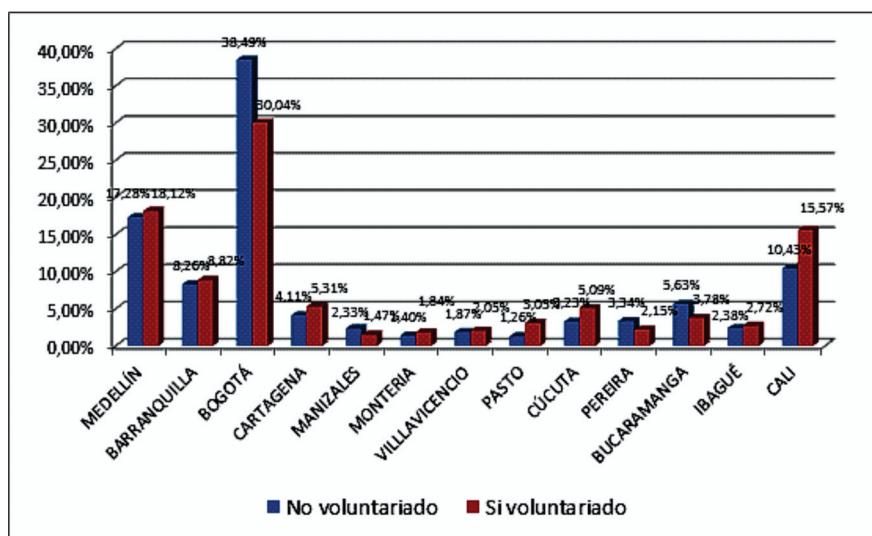
- Realizar oficios del hogar en otros hogares o instituciones
- Cuidar o atender niños
- Cuidar personas ancianas y/o discapacitadas
- Realizar trabajos comunitarios o voluntarios en edificaciones u obras comunitarias públicas
- Participar en otras actividades comunales y/o de trabajo voluntario
- Participar en actividades cívicas y sociales

Una vez identificadas las preguntas, se estableció como persona que realizaba AV aquella que hubiese realizado por lo menos una de las actividades de la lista en la semana anterior a la realización de la encuesta. De acuerdo a esto, a continuación se presentan los indicadores calculados para las Población en Edad de Trabajar (PET), compuesta por los activos e inactivos. La Población Económicamente Activa (PEA), está compuesta por los ocupados y desocupados, y Población Económicamente Inactiva (PEI), por estudiantes de tiempo completo, pensionados e incapacitados permanentemente, entre otros.

Estos indicadores se diferencian de los de rama de actividad económica, en que se incluyen todas las Personas en Edad de Trabajar. Es importante aclarar que los indicadores construidos por rama de actividad económica y con el módulo de la GEIH, no se pueden comparar directamente. La razón, es que los primeros indicadores incluyen solamente una pequeña parte del trabajo de voluntariado, además por construcción varía un poco la metodología al incluir en estos últimos la PET. Por lo tanto debe tenerse cuidado al interpretar los resultados y realizar comparaciones.

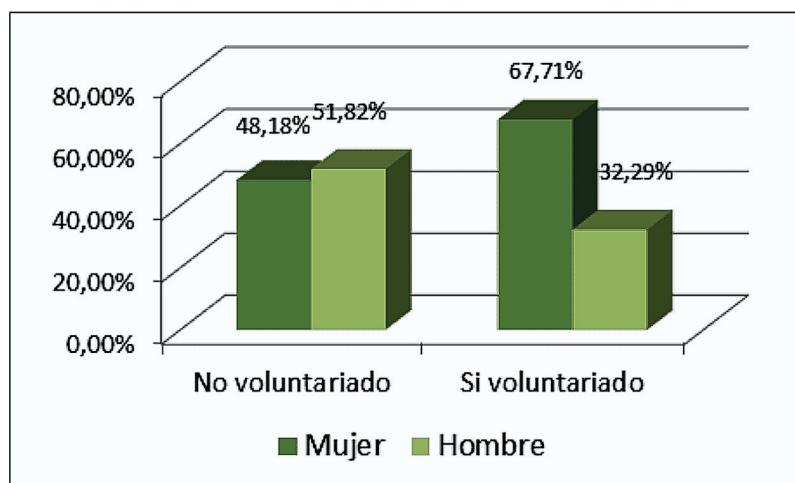
Por ciudades, en el gráfico 5, se encuentra que Bogotá es la ciudad donde un mayor número de personas realizan esta clase de trabajo, con el 38,49%, le siguen Medellín y Cali con el 18,12% y 15,57% respectivamente. Mientras la ciudad que tiene un menor número de personas realizando trabajo de voluntariado, es Manizales con el 1,47%.

*Gráfico 5. Participación por áreas metropolitanas de trabajo de voluntariado.
Promedio trimestral trece áreas 2007-2008*



Fuente: DANE-GEIH, cálculos de los autores.

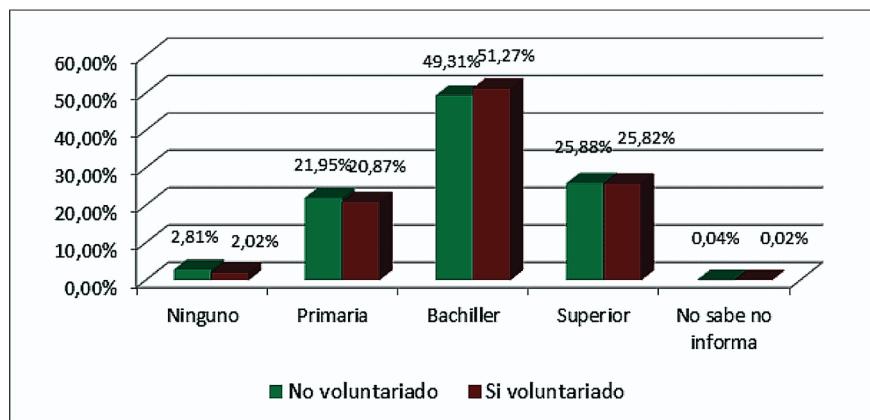
*Gráfico 6. Participación por sexo de trabajo voluntariado.
Promedio trimestral trece áreas 2007-2008*



Fuente: DANE-GEIH, cálculos de los autores.

En la distribución por sexo, para aquellas personas que realizaron alguna acción de voluntariado, se confirma que las mujeres son las que más realizan esta clase de AV. El 67,71% de las mujeres en edad de trabajar reportó que lleva a cabo por lo menos alguna actividad mencionada relacionada con este trabajo, mientras el 32,39% de los hombres realiza por lo menos una de estas actividades.

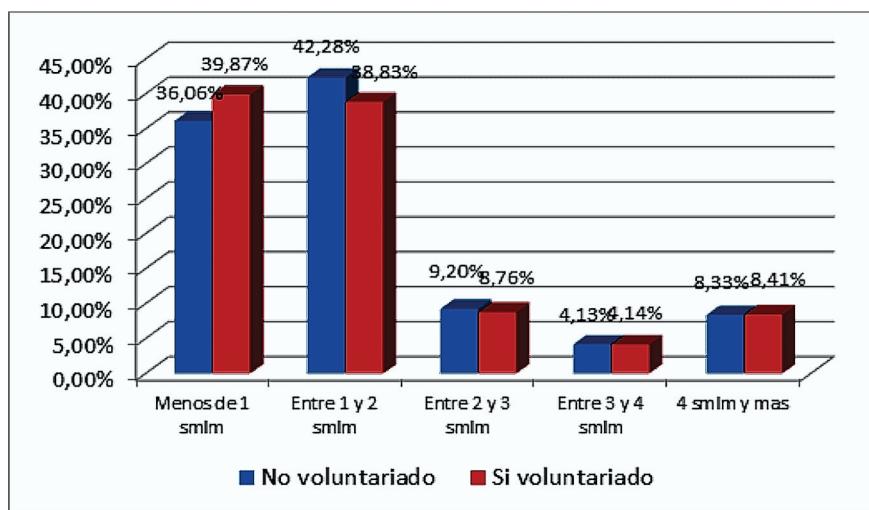
*Gráfico 7. Participación por nivel de escolaridad de trabajo de voluntariado.
Promedio trimestral trece áreas 2007-2008*



Fuente: DANE-GEIH, cálculos de los autores.

Dentro de la literatura, se encuentra que el mayor porcentaje de personas que realizan algún trabajo de voluntariado, son aquellos que tienen un mayor nivel de escolaridad. En el gráfico 7, se confirma esta hipótesis, el 25,82% de las personas con estudios universitarios o técnicos, realiza por lo menos una actividad relacionada con el voluntariado, el 51,27% en promedio de las personas con estudios de bachillerato, hizo esta clase de actividades.

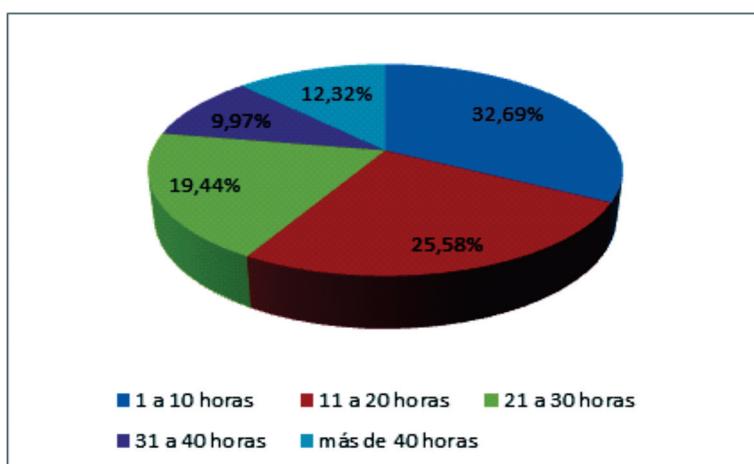
*Gráfico 8. Participación por rango de ingresos y trabajo voluntariado.
Promedio trimestral trece áreas 2007-2008*



Fuente: DANE-GEIH, cálculos de los autores.

Otra hipótesis que se encuentra en la literatura, es que las personas con mayores ingresos son las que realizan trabajos de voluntariado. En el gráfico 8, se encuentra que las personas que tienen menores ingresos, son las que realizan más trabajo de voluntariado. Por ejemplo el 39,87% de aquellos que ganan menos de un salario mínimo, realizan alguna acción de voluntariado, entre uno y dos salarios mínimos, el 38,83%, llevan a cabo por lo menos una de estas acciones, mientras el 8,41% que ganan más de cuatro salarios mínimos dedica tiempo a estas actividades. La razón de esta distribución, es que en Colombia la mayor parte de los trabajadores tienen salarios por debajo del mínimo y entre uno y dos salarios mínimos.

*Gráfico 9. Participación por rango de horas y trabajo de voluntariado.
Promedio trimestral trece áreas 2007-2008*



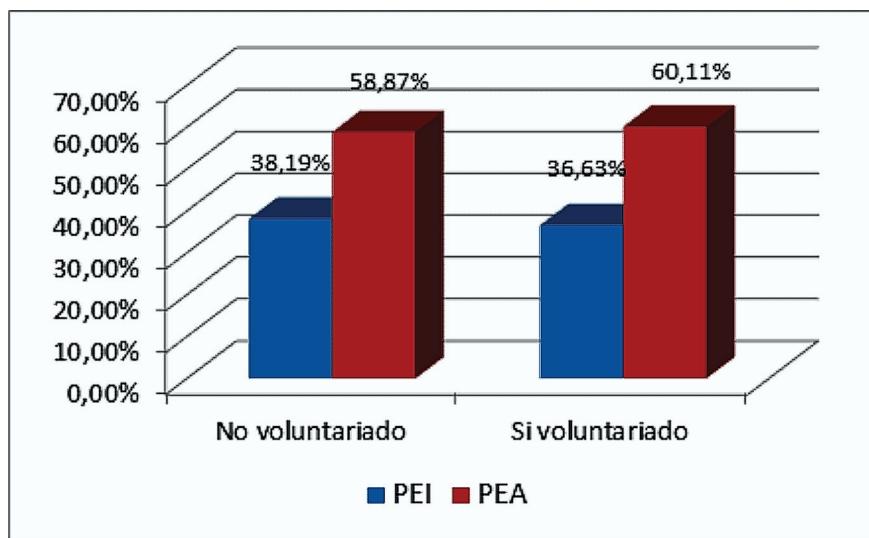
Fuente: DANE-GEIH, cálculos de los autores.

Al analizar la distribución por rango de horas dedicadas a por lo menos una actividad de trabajo de voluntariado, gráfico 9. Se encuentra que la mayor parte de las personas en

edad de trabajar dedica entre 1 y 10 horas a la semana a alguna de estas actividades, 32,69%; el 25,58 dedica entre 11 y 20 horas, el 19,44% entre 21 y 20 horas, el 12,32% más de 40 horas y el 9,97% entre 21 y 40 horas a la semana.

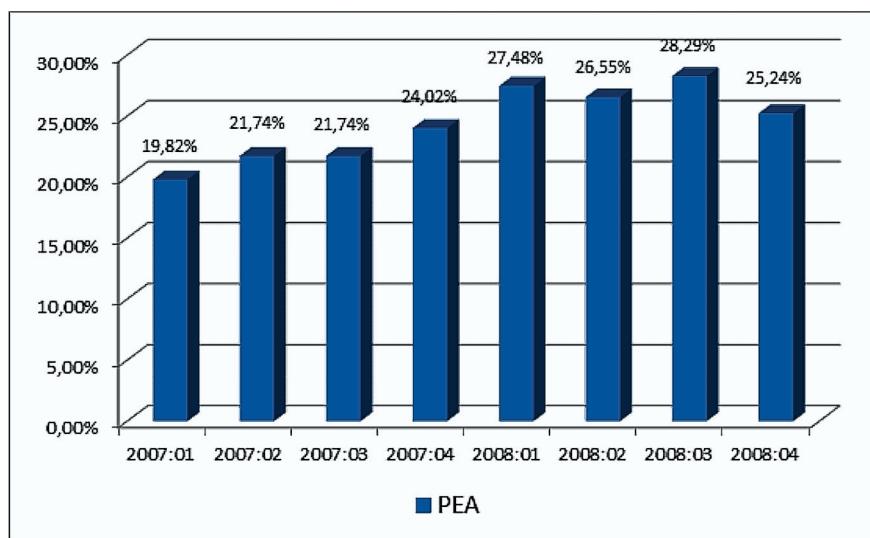
La distribución por estatus laboral, gráfico 10, muestra que las personas que pertenecen a la Población Económicamente Activa (PEA), es decir ocupados y desocupados, son los que ejecutan más actividades de trabajo voluntario, el 60,11%. Mientras que el 36,63% de los que pertenecen a la Población Económicamente Inactiva (PEI), es decir estudiantes de tiempo completo, pensionados e incapacitados permanentemente realizan por lo menos una de estas actividades.

*Gráfico 10. Participación por estatus laboral y trabajo de voluntariado.
Promedio trimestral trece áreas 2007-2008*



Fuente: DANE-GEIH, cálculos de los autores.

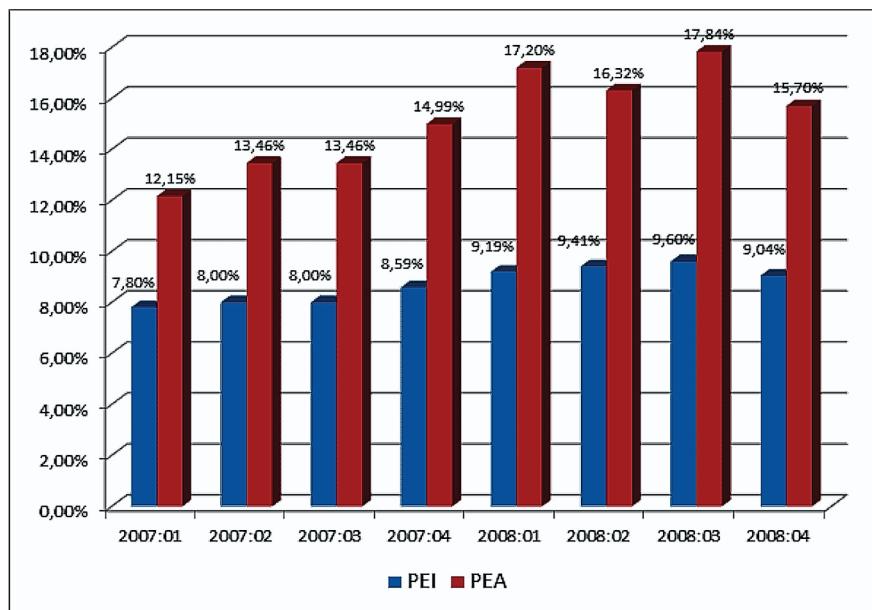
*Gráfico 11. Dinámica del trabajo de voluntariado.
Porcentaje de la PEA que realiza trabajo de voluntariado con respecto a la PEA total*



Fuente: DANE-GEIH, cálculos de los autores.

La fuerza laboral o Población Económicamente Activa (PEA), está compuesta por los ocupados y desocupados. Al calcular el porcentaje de la fuerza laboral que realiza trabajo de voluntariado con respecto a la fuerza laboral total, gráfico 11, para las trece principales ciudades, se encuentra un crecimiento relativamente constante hasta el primer trimestre del 2008.

Gráfico 12. Dinámica del trabajo de voluntariado.
Porcentaje de la PEA y PEI que realiza trabajo de voluntariado con respecto a la PET total



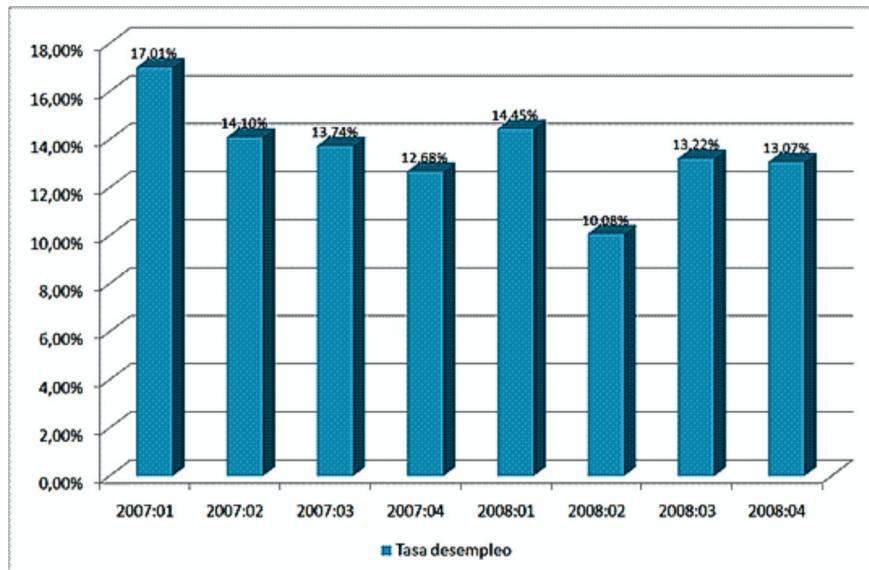
Fuente: DANE-GEIH, cálculos de los autores.

Con respecto a la dinámica del trabajo de voluntariado para las personas que pertenecen a la Población Económicamente Activa (PEA), y a la Población Económicamente Inactiva (PEI), como porcentaje de la Población en Edad de Trabajar, gráfico 12, se encuentra que un incremento del número de personas pertenecientes a la PEA y a la PEI que realizan trabajo de voluntariado, este incremento ha sido más notorio para los que pertenecen a la PEA (ocupados y desocupados). Para los que pertenecen a la PEI a partir del primer trimestre del 2008 el comportamiento ha sido relativamente constante.

Calcular la tasa de desempleo de las personas que efectúan acciones voluntarias, suministra información valiosa sobre el porcentaje de personas buscando trabajo que realizan esta labor. Para obtener esta información se construyó este importante indicador, en el gráfico 13, donde se puede ver que la tasa de desempleo para estas personas ha venido disminuyendo desde el primer trimestre de 2007, 17,01% a 13,07% en el cuarto trimestre del 2008, presentando la tasa más baja en el segundo trimestre de 2008, 10,08%.

Lo que quiere decir, es que muy probablemente estas personas encontraron trabajo y al parecer continuaron realizando acciones voluntarias, esto se puede inferir y apoyar con lo mostrado en el gráfico 12, en el cual se aprecia un incremento en la PEA durante el periodo analizado.

Gráfico 13. Tasa de desempleo de los voluntarios



Fuente: DANE-GEIH, cálculos de los autores.

3.2.3 Propuesta de Indicadores sobre la acción voluntaria

Con base en los datos encontrados se debería comenzar a trabajar dentro del Sistema Nacional de Voluntariado en coordinación con las instituciones y los voluntarios, junto con el apoyo de la información que puede ser recopilada y ampliada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE– en la Gran Encuesta Integrada de Hogares, para tener una medición para la AV.

En el Decreto 4290 del 2005, artículo 16 “Atribuciones del Consejo Nacional de Voluntariado”, se encuentran como atribuciones del Consejo, la coordinación con el DANE en el análisis y elaboración de indicadores de la información de los registros de los Consejos Departamentales de Voluntariado. Además de “Entregar entre mayo y junio de cada año el consolidado del registro nacional de voluntariado al Ministerio del Interior y de Justicia, a Dansocial y al DANE”. De acuerdo a las indagaciones con Dansocial, teniendo en cuenta que el Consejo Nacional de Voluntariado se conformó el 4 de diciembre del 2009, solo hasta finales del 2010 se tendría la primera medición.

A continuación se muestra una serie de indicadores propuestos que permitirían dentro del modelo presentado anteriormente una medición del impacto de la AV en el crecimiento económico. Estos indicadores se dividen en específicos para voluntario (Capital Humano), es decir permitirá construir diferentes indicadores para la medición de capital humano y por lo tanto deben estar enfocados a preguntas directamente a los voluntarios; y los específicos de organización (Capital Físico), que saldrán de la información suministrada por las entidades.

Tabla 1. Indicadores propuestos para medición del voluntariado y su efecto (Capital Humano)

NOMBRE DEL INDICADOR	FÓRMULA
• Horas de voluntariado	• Número de horas voluntariado en la semana por ciudad
• Número de voluntarios	• Número de voluntarios/Población en Edad de Trabajar
• Porcentaje hombres voluntarios	• Número de voluntarios hombres/Total de voluntarios
• Porcentaje mujeres voluntarios	• Número de voluntarios mujeres/Total de voluntarios
• Edad del voluntario	• Número de voluntarios pertenecientes al grupo de edad i/Total de voluntarios
• Estado civil del voluntario	• Número de voluntarios pertenecientes al estado civil i/Total de voluntarios
• Estrato al que pertenece el voluntario	• Número de voluntarios pertenecientes al estrato socioeconómico i/Total de voluntarios
• Nivel educativo del voluntario	• Número de voluntarios pertenecientes al grupo de escolaridad i/Total de voluntarios
• Número de años como voluntario	• Número de voluntarios pertenecientes al grupo de años de voluntario i/Total de voluntarios.
• Pago si fuera remunerada su actividad voluntaria	• Número de voluntarios pertenecientes al grupo de pago subjetivo i/Total de voluntarios
• Situación laboral del voluntario	• Número de voluntarios pertenecientes al estatus laboral i (Ocupado, desocupado o inactivo)/Total de voluntarios
• Pertenencia como miembro activo a ODV y/o ECAV	• Número de voluntarios pertenecientes a ODV o ECAV /Total de voluntarios
• Sector donde desarrolla la actividad de voluntariado	• Número de voluntarios pertenecientes al sector i/Total de voluntarios

Para el caso de las variables que se utilizan en la construcción de los indicadores de Capital Físico, se debe tener en cuenta que la información recolectada debe ser por

institución y tipo de organización (ODV o ECAV), es decir se debe construir una base de datos con el microdato.

Tabla 2. Indicadores propuestos para medición del voluntariado y su efecto (Capital Físico)

NOMBRE DEL INDICADOR	FÓRMULA
<ul style="list-style-type: none"> • Número de Organizaciones de Voluntariado 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de ODV o ECAV/Total de ODV y ECAV
<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos de ODV 	<ul style="list-style-type: none"> • Variable indicador de capital físico
<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos de ECAV 	<ul style="list-style-type: none"> • Variable indicador de capital físico
<ul style="list-style-type: none"> • Gastos de ODV 	<ul style="list-style-type: none"> • Variable indicador de capital físico
<ul style="list-style-type: none"> • Gastos de ECAV 	<ul style="list-style-type: none"> • Variable indicador de capital físico
<ul style="list-style-type: none"> • Número de empleados Tiempo parcial 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de empleados tiempo parcial de la organización i (ODV o ECAV)/Número total de empleados de la organización i (ODV o ECAV)
<ul style="list-style-type: none"> • Número de empleados Tiempo Completo 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de empleados tiempo completo de la organización i (ODV o ECAV)/Número total de empleados de la organización i (ODV o ECAV)
<ul style="list-style-type: none"> • Número de voluntarios (no remunerados) 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de voluntarios no remunerados organización i (ODV o ECAV)/Número total de voluntarios organización i (ODV o ECAV)
<ul style="list-style-type: none"> • Total del Patrimonio ODV 	<ul style="list-style-type: none"> • Variable indicador de capital físico
<ul style="list-style-type: none"> • Total del Patrimonio ECAV 	<ul style="list-style-type: none"> • Variable indicador de capital físico
<ul style="list-style-type: none"> • Inversiones en propiedad planta y equipo, por ODV y ECAV 	<ul style="list-style-type: none"> • Variable indicador de capital físico
<ul style="list-style-type: none"> • Gastos laborales por ODV y ECAV 	<ul style="list-style-type: none"> • Variable indicador de capital físico
<ul style="list-style-type: none"> • Sector donde desarrolla la actividad de voluntariado por ODV y ECAV 	<ul style="list-style-type: none"> • Variable identificador de sector

Bajo los limitantes de información actual que existe, principalmente en los indicadores o variables para la medición de capital físico, se propone una base de datos panel con la información de los principales departamentos desagregando por la capital y su área metropolitana en los casos que aplique. La idea es construir una serie de tiempo con estos datos que servirán para la construcción de los indicadores mencionados para el modelo, tanto de capital humano como de capital físico, así como datos de crecimiento sobre las cuales se apoyan las relaciones estadísticas de los indicadores.

3.3 Modelo econométrico y síntesis de resultados

La metodología utilizada en la estimación econométrica es la de datos de panel. En los modelos con esta clase de datos, se tiene una combinación de series de tiempo y corte transversal, es decir se está observando a un determinado grupo de agentes, en este caso departamentos a través del tiempo.

La idea de esta clase de modelos es controlar por los efectos no observados de las diferentes unidades analizadas, en este caso los departamentos. Esto quiere decir que existen una serie de factores que no son observados y por lo tanto no pueden ser medidos, estos hacen que existan diferencias a través de departamentos que tienen que ser modeladas.

3.3.1 Modelos de efectos fijos y efectos aleatorios

Los modelos de efectos específicos de individuo, permite a cada unidad (departamento) tener un intercepto diferente aunque las pendientes son las mismas, además los efectos fijos constituyen una herramienta más poderosa para la estimación de los efectos *ceteris paribus*:

$$y_{it} = \alpha_i + x'_{it}\beta + e_{it} \quad (4)$$

Donde e_{it} es el término de error que se supone es iid (independiente e idénticamente distribuido) a través de i y t . Los α_i son variables que capturan la heterogeneidad no observada.

Una variante del modelo (4), es suponer que α_i son una variable aleatoria no observada que está potencialmente correlacionada con los regresores observados x_{it} . La variante de este modelo es llamada modelo de Efectos Fijos. Otra variante del modelo (4) supone que los efectos individuales no observables α_i son variables aleatorias que están distribuidas independientemente de los regresores. Este modelo es conocido como de Efectos aleatorios, el cual tiene adicionalmente los siguientes supuestos³⁴:

$$\alpha_i \sim [a, \sigma_\alpha^2]$$

$$e_{it} \sim [0, \sigma_e^2] \quad (5)$$

De acuerdo a lo anterior el modelo econométrico estimado es el siguiente:

$$\begin{aligned} \ln(PIB_{it}) &= \alpha_i + \beta_1 \ln(salario_{it}) + \beta_2 \ln(instituciones_{it}) + \beta_3 \ln(personas_{it}) + \\ &\ln(PIB_{it}) = \alpha_i + \beta_1 \ln(salario_{it}) + \beta_2 \ln(instituciones_{it}) + \beta_3 \ln(personas_{it}) + \\ &\beta_4 \text{tasa inflacion} + \beta_5 \text{TGP} + e_{it} \end{aligned} \quad (6)$$

³⁴ En CAMERON y TRIVEDI (2005), se encuentran los supuestos adicionales que deben cumplir estos modelos.

Donde $\ln(PIB_{it})$ es el logaritmo natural del PIB para el departamento i en el periodo t , $\ln(salario)$ es el logaritmo natural del promedio de los ingresos laborales de los trabajadores asalariados e independientes en la respectiva capital del departamento en el periodo t , $\ln(instituciones_{it})$ es el logaritmo natural del número de número de instituciones de voluntariado ODV y ECAV en la respectiva capital del departamento en el periodo t , $\ln(personas)$ es el logaritmo natural del número de personas dedicadas al voluntariado en la respectiva capital del departamento en el periodo t , $tasa\ inflacion$ es la tasa de inflación de la ciudad i en el periodo t y $TGPTGP$ es la Tasa Global de Participación en la ciudad i en el periodo t y e_{it} es el término de error que se supone es iid.

Siguiendo la metodología descrita para analizar los indicadores propuestos y su impacto en el PIB, se estimaron varios modelos econométricos con el objetivo de proponer el más adecuado para los datos de que se disponía. Para la estimación econométrica, además de los datos de las encuestas mencionadas, se utiliza información de las Cuentas Departamentales, sobre el PIB, así como información sobre el Índice de Precios al Consumidor, la fuente de estos datos es el DANE y el periodo analizado es del primer trimestre de 2007 al cuarto trimestre del 2008.

La información del PIB departamental, corresponde a los siguientes departamentos: Antioquia, Atlántico, Bogotá, Bolívar, Caldas, Córdoba, Meta, Nariño, Norte de Santander, Risaralda, Santander, Tolima, Valle del Cauca. Se estima un modelo econométrico con datos de panel, estos modelos combinan tanto series de tiempo como corte transversal.

Se utilizan como determinantes del PIB departamental, la tasa de inflación, el número de personas dedicadas al trabajo de voluntariado, el número de instituciones de trabajo de voluntariado de cada capital y la Tasa Global de Participación (TGP), toda esta información específica de cada capital.

Para poder determinar cuál modelo es mejor entre el de efecto fijos y el de efectos aleatorios, se realiza la prueba de Hausman en la cual la hipótesis nula es que el modelo de efectos aleatorios es el mejor, pero el test tiene una condición asintótica necesaria para desarrollarlo, razón por la cual no fue concluyente el resultado. Un segundo test que se puede llevar a cabo es el de multiplicador de Lagrange de Breusch-Pagan, este se presenta a continuación:

Tabla 3. Prueba de Breusch-Pagan para efectos aleatorios

Test	Hipótesis nula	Estadístico calculado	Valor crítico	Resultado
Breusch y Pagan multiplicador de Lagrange	Var(e) = 0	154,15	7,81	Se rechaza Ho

La hipótesis nula es que no existen efectos aleatorios, en este caso se rechaza esta hipótesis nula, por lo tanto el mejor modelo para estimar es el de efectos aleatorios, a continuación se presentan estos resultados:

En la tabla 3, se presentan los resultados de la estimación econométrica del PIB departamental, en función de los determinantes mencionados. Se encuentra que los coeficientes de las variables salarios, instituciones y personas son estadísticamente significativas y tienen el signo esperado, los coeficientes de la tasa de inflación y la tasa global de participación no son estadísticamente significativas.

Tabla 4. Estimación PIB departamental

VARIABLES	COEFICIENTE
Ln(salarios)	0,092*** (0,034)
Ln(instituciones)	0,506*** (0,091)
Ln(personas)	0,021** (0,010)
Tasa inflación	0,001 (0,002)
TGP	0,002 (0,001)
Constante	11,167*** (0,587)
R ² general	0,482
Test Wald	53,95
Nº observaciones	96

Fuente: DANE. Cálculos de los autores. ***significancia al 1%; ** significancia al 5%; * significancia al 10%.

Los resultados implican que un incremento del 1% los salarios promedio de cada capital, incrementan en 0,092% el promedio del PIB departamental manteniendo lo demás constante; de las instituciones se encuentra que un incremento del 1% en el número de instituciones incrementa en 0,5% en promedio el PIB departamental y del total de personas que realizan trabajo de voluntariado, se encuentra que el incrementar en 1% el número de personas dedicadas a este trabajo, incrementa el PIB departamental en 0,02%.

Con los resultados encontrados se puede concluir que hay variaciones en el PIB atribuibles a la labor voluntaria y a las instituciones de voluntariado; y que el impacto del voluntariado es positivo en el PIB

Para futuros trabajos sobre este tema se recomienda incluir otras variables que afecten el crecimiento económico de cada región, como por ejemplo variables sobre empleo y capital físico (o una aproximación de esta última) de los otros sectores de la economía del departamento.

El problema con realizar este tipo de estudios regionales es la restricción que se encuentra con la disponibilidad de información a nivel departamental, otra recomendación es la inclusión, como se mencionó, de una medida de la capacidad instalada de estas instituciones así como de las empresas de otros sectores.

3.4 Casos departamentales³⁵

El evidenciar las particularidades de los diferentes departamentos y la evolución que vienen teniendo en la AV, permite mostrar que en el país, la misma diversidad hace que la dinámica de generación del capital social tenga un desarrollo diferente, que en un futuro cercano, permitirá tanto por su formación en el Capital Humano como en Capital Físico su consolidación dentro del mismo Sistema Nacional de Voluntariado.

Los lugares visitados, definidos en conjunto con Dansocial, fueron: Chocó, Antioquia, Huila y Atlántico, en donde se contactaron diferentes ODV y ECAV, que a través de una encuesta y de charlas informales brindaron información valiosa para el análisis de la AV en el país.

En términos generales los hallazgos fueron los siguientes:

- En los departamentos de Chocó y Huila hay un desconocimiento generalizado de los Consejos municipales y departamentales de voluntariado, así como del Sistema Nacional de Voluntariado.
- Las gobernaciones no cuentan con un listado de organizaciones sin ánimo de lucro, que discriminan entre ODV, ECAV o entidades sin AV. Con frecuencia se cuenta con un listado general de las organizaciones, pero es común que se remita a las cámaras de comercio, adjudicando a las mismas esta responsabilidad.
- En general las ODV y ECAV atribuyen en mayor grado al voluntariado las características de: desinterés y gratuidad, servicio y ayuda, solidaridad, participación, responsabilidad y compromiso, altruismo y abnegación, y formación y capacitación. Sin embargo, algunas organizaciones han comenzado a introducir conceptos como: ejercicio de la ciudadanía y reconocimiento social.
- En general los voluntarios y voluntarias atribuyen al voluntariado las características de: disponibilidad de ayuda, servicio, solución de necesidades, convicción, y desinterés y gratuidad.
- Para la mayoría de voluntarios y voluntarias, las razones más importantes para ejercer AV son: adquisición de conocimientos, trabajo con comunidad, mandato de Dios, sensibilidad social, gusto, hacer el bien, servicio a los más necesitados. Esto demuestra que el imaginario del voluntario sigue estrechamente ligado a motivaciones de tipo religioso y moral, como la caridad, la filantropía, el amor al prójimo y la bondad.
- Algunas ODV hacen una prestación de servicios para auto sostenerse; en ese orden de ideas, los municipios han contratado y contratan estos servicios teniendo en cuenta

la experiencia de las ODV para desarrollar actividades específicas. Sin embargo, por la falta de recursos e infraestructura, las ODV no están en condiciones de competir con empresas privadas a la hora de participar en una licitación, razón por la cual aquellas proponen que, por su tradición y experiencia, se les reconozcan puntos al momento de entrar a competir con la empresa privada.

- La información común entre los 4 departamentos es la siguiente:
 - Las entidades cuentan con poca información.
 - Los ingresos de las ODV y ECAV son en su mayoría recursos propios y donaciones.
 - Los voluntarios no desean ponerle precio a su labor, puesto que la realizan de manera desinteresada y por tanto no es cuantificable.
 - Las ODV y ECAV no perciben suficiente apoyo por parte de los entes gubernamentales.

3.5 Prueba piloto en Bogotá: una experiencia de la acción voluntaria

La prueba piloto se realizó en Bogotá, D.C., específicamente en aquellas Acciones Voluntarias que se prestan en el sector de la salud. El propósito central de la prueba era mostrar la implementación de los indicadores propuestos en una ciudad que tiene las características que el modelo permite aplicar.

Para tener una visión más clara de las actividades de voluntariado que se llevan a cabo en la ciudad, se hizo un trabajo de campo tratando de obtener el mayor número de datos, aplicando diferentes instrumentos de investigación, en las diferentes localidades de Bogotá donde se encontraban estas organizaciones, para así contar con información que permita evidenciar la aplicabilidad de los indicadores de impacto de la AV en la Capital.

3.5.1 Síntesis de resultados de la medición en la prueba piloto

En la sección 3.3 del presente capítulo, se explicó en qué consistían los modelos con datos de panel, por tal razón en esta sección no se presentan nuevamente. Para la prueba piloto en Bogotá se estimó un modelo similar al estimado para los trece departamentos, pero en este caso se utilizaron las diferentes localidades de Bogotá: Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativá, Suba, Barrios Unidos, Teusaquillo, Los Mártires, Antonio Nariño, Puente Aranda, La Candelaria, Rafael Uribe, Ciudad Bolívar, Sumapaz.

No se reportan los resultados obtenidos en la estimación econométrica por la poca robustez. Esto se debe a dos inconvenientes encontrados:

- Solamente se tomó el sector salud
- Por la restricción de recursos la muestra no era representativa dentro de este sector.

3.5.2 Conclusiones de la prueba piloto en Bogotá

- Se encontraron restricciones en el acceso a la información, de igual manera solo se trabajó sobre el sector salud por restricciones económicas
- La colaboración entre las organizaciones voluntarias existe, sin embargo no hay cohesión entre las organizaciones, siendo esto más notorio entre las más pequeñas

ya que se encuentran dispersas y cuentan con pocos recursos que les permitan una mejor organización.

- La información disponible sobre las organizaciones es escasa y no muchas personas conocen la existencia de las personas que ofrecen sus servicios voluntariamente.
- Hay un número importante de personas que están dispuestas a ofrecer su tiempo y capacidades como voluntarios, sin embargo no se concreta su iniciativa, especialmente en las personas más jóvenes.
- Se encontraron experiencias de mortandad de las instituciones, explicadas por el desconocimiento de estas organizaciones, la escasa estructura organizacional, excesiva informalidad de procesos y procedimientos y deficiente o nula cohesión entre ellas.
- Se evidenció una escasa o nula idea del Sistema Nacional de Voluntariado y de Dansocial, no se conocen muy bien sus servicios y no han sido beneficiados con algún programa o proyecto, se piensa que unirse o asociarse con otras entidades dificulta el trabajo, los recursos son escasos así que es mejor elección utilizarlos en su razón social que en cuotas mencionaron.
- Aunque algunas de las organizaciones voluntarias tienen capacidad mayor para obtener recursos propios o dirigir donaciones a su favor, no es el caso generalizado en las organizaciones, ya que al no ser muy reconocidas prácticamente no reciben donaciones, más que las aportadas por los mismos voluntarios o conseguidas a través de la gestión de estos mismos que se ofrecen para vender productos en pequeños negocios como cafeterías pequeñas en hospitales o atendiendo pequeñas misceláneas.

Por: **Giovanny Paredes Álvarez**
Javier Deaza Chaves

Conclusiones

El concepto de voluntariado no ha sido estructurado teóricamente de manera amplia, debido en parte a la necesidad apremiante de hacer presencia en campo para dar solución a situaciones problemáticas de las comunidades y/o territorios. Esta circunstancia aparte de los vacíos teóricos, de sistematización y de medición de impacto a los que conlleva, ha permitido por otro lado que el imaginario de la Acción Voluntaria, como respuesta asistencial y de ocupación del tiempo libre de personas acomodadas, se perpetúe.

Los primeros esfuerzos por llenar de contenido el concepto de *voluntariado* surgen en el siglo XX, de allí que sus múltiples definiciones tengan un carácter moderno, que difiere radicalmente en contenido respecto a las acciones consideradas voluntarias en años anteriores, en donde la caridad ligada a la Iglesia, así como la filantropía y la beneficencia, se consolidaban no solo como parte estructural, sino como esencia de la labor.

Actualmente, si bien la caridad y la beneficencia no se consolidan como un *deber ser* dentro de la AV, es común identificar estos rasgos dentro de los discursos y prácticas de algunos voluntarios, que dedican sus esfuerzos para el mejoramiento de las condiciones de vida de personas o comunidades que lo requieren.

Las dificultades para establecer una definición única de voluntariado radican en el carácter mismo de la acción, considerada en ciertas oportunidades como algo gratuito y desinteresado, o en otras como algo que responde a incentivos o a reconocimiento social. Lo cierto es que la AV debe entenderse siempre como *Acción Social*, es decir, aquella que está referida a otros quienes se ven afectados de manera positiva o negativa por dicha acción, y que está determinada en todos los casos por fines, medios, valores y afectos.

La AV no puede, sin embargo, entenderse como una acción aislada que responda a impulsos o a fuertes impactos, sino que debe consolidarse como un proceso con un fuerte componente de continuidad; por tanto, la AV es inseparable del concepto de solidaridad, que emerge como vínculo social de cooperación y unidad para el logro de objetivos comunes.

Una de las discusiones centrales en torno a la definición del voluntariado, gira en torno a su condición de *trabajo no remunerado*, que se acepta de manera libre, consciente y responsable, sin esperar nada a cambio; sin embargo, sería un error incurrir en la minimización de las ganancias que genera la AV a un ámbito meramente económico, desconociendo las recompensas que de allí devienen y que se ubican en lo que Bourdieu ha dado en llamar “Capital simbólico”.

El ejercicio de la AV debe enmarcarse dentro de características como la creatividad, la organización y articulación, la evaluación y el seguimiento, pero sobre todo, la responsabilidad entendida desde las perspectivas del compromiso de la acción sin daño.

En Colombia, la historia del voluntariado es difícil de construir, este intento representa varios retos y situaciones inesperadas. La historia, a pesar de ser una disciplina que

explora y trata de hablarnos del pasado para entender nuestro presente de manera más completa, se nutre precisamente de los intereses intelectuales o políticos de quien la hace. El interés por el voluntariado en Colombia y su conceptualización como trabajo de valor y como apoyo a la construcción del país es muy reciente, data de la segunda mitad del siglo XX ya que anteriormente el trabajo solidario, de cooperación o comunitario no trascendía las esferas de parroquias o instituciones de caridad, con muy contadas excepciones. De esta forma, durante la colonia las expresiones de trabajo solidario y de cooperación se regularon desde el Gobierno a través de la Iglesia, que procuraba el cumplimiento de ciertas normas de comportamiento y de orden.

En nuestra historia se suele relacionar el cambio político e institucional que supuso la independencia con una ruptura a todos los niveles; no obstante, en el caso que nos ocupa, las ideas y la moral cristiana siguieron guiando el proceso de atención a la población marginal. Pese a ello, durante este naciente siglo XIX comenzó un proceso importante que generó una transformación: la formulación de políticas públicas para la población necesitada.

Aunque por supuesto se presentaron avances, el siglo XX siguió mostrando el mismo comportamiento en cuanto a la solidaridad que nos había heredado la colonia, formas asistencialistas y católicas de ayuda, con proporciones altísimas de participación femenina y una tendencia abrumadora de preocupación por los niños. De este proceso donde han tenido parte las poblaciones, las instituciones privadas y públicas y los trabajadores, lo que más ha cambiado en la historia ha sido la actitud del Estado frente a la pobreza, la exclusión, la infancia o la desadaptación; tecnificando cada vez más sus políticas, aplicando incentivos y estímulos adecuados y procurando no crear relaciones de dependencia con las personas a las que asiste.

En este mismo escenario aparecen las ODV y ECAV, que tienen conciencia de su labor voluntaria y que a partir de los años 70 han procurado organización y articulación sin mucho éxito. La Ley 720 del 2001 las sitúa en un marco normativo que, sin embargo, requiere de un esfuerzo adicional para lograr la articulación.

Respecto a esta normativa del voluntariado se puede afirmar que: el voluntariado se comporta como una empresa social de los ciudadanos que puede y debe ser apoyada decisivamente por el Estado.

El desarrollo del sistema normativo de la AV en Colombia ha sido impulsado desde la Organización de Naciones Unidas (ONU) a través de diferentes resoluciones que reconocen y promueven la actividad voluntaria al interior de nuestra sociedad.

La satisfacción de las necesidades de los ciudadanos está bajo la responsabilidad del Estado y los voluntarios apoyan esta tarea a través de actividades voluntarias por el deber de solidaridad establecido en la Constitución Política de Colombia; por tal razón, el voluntariado es una expresión constitucional del Estado social de derecho que aporta un apoyo adicional y valioso al Estado en la construcción de los valores supremos del desarrollo económico de nuestra sociedad.

Los motivos por los cuales se quiso enmarcar jurídicamente el ejercicio de la AV en Colombia se centraron en la necesidad de articular un sistema que permitiera el fortalecimiento y promoción de las organizaciones que realizan actividades voluntarias.

El sistema normativo de la AV es el conjunto de normas que conforman el marco legal del voluntariado en Colombia, y está integrado por la Ley 720 del 2001, el Decreto Reglamentario 4290 del 2005 y el artículo 633 del Código Civil, con sus normas complementarias.

Las normas jurídicas del sistema están instituidas para reconocer, promover y regular el voluntariado a través de la articulación y fortalecimiento de las organizaciones que llevan a cabo actividad voluntaria.

Los voluntarios generan una dinámica económica importante en la sociedad, sustentada en la filantropía y en los valores propios de nuestro Estado Social de Derecho.

Tanto en la exposición de motivos de la Ley 720 como en sus debates se evidencia la importancia del marco legal de la AV para fortalecer el voluntariado sin restringir el principio de *“Autonomía del Voluntariado”*.

El *“trabajo bajo un régimen jurídico laboral”* y la *“labor del voluntariado”* son dos servicios que deben diferenciarse, puesto que el primero se realiza a través de un contrato de trabajo remunerado y el segundo mediante la gratuidad y la solidaridad propias del *“sistema normativo de la AV”*.

La AV se genera desde la confianza interpersonal más allá de la naturaleza e impacto de la relación entre normas formales e informales.

Si en la AV conjugan las personas voluntarias y las instituciones formales, el efecto sobre la formación del capital social es positivo, lo que permite pensar que se pueden generar incentivos por medio de políticas públicas que estimulen su desarrollo y aumente la posibilidad de convergencia de crecimiento entre entidades con mayor credibilidad.

Si la AV se concibe de manera aislada, por un lado los voluntarios **-Capital Humano-** y por otro las instituciones formales **-Capital Físico-** o informales, la creación de capital social va a ser menor que si se tiene una articulación de estas unidades, y podría, aunque no necesariamente, ser nula o negativa debido a que la confianza se determina en la relación interpersonal pero la credibilidad va enfocada a las instituciones.

De acuerdo con las tendencias encontradas a nivel internacional, lo planteado por la literatura sobre medición del trabajo voluntario y los resultados del trabajo de campo en las distintas ciudades, se tiene que: i) el mayor porcentaje de las personas que realizan acciones voluntarias son mujeres; ii) las personas de mayor nivel de escolaridad son las que ejecutan más este tipo de trabajos; iii) el porcentaje de la fuerza laboral que práctica acciones voluntarias con respecto a la fuerza laboral total, está por encima del 20%; iv) las ciudades con mayor número de población son las que en promedio tienen más personas dedicadas al trabajo de voluntariado; v) el 12,32% de las personas que desempeñan acciones voluntarias, dedican más de 40 horas a la semana, esto quiere decir que su dedicación es de tiempo completo.

La aproximación realizada en este trabajo para cuantificar el impacto de las acciones voluntarias en la economía contó con diferentes inconvenientes. El más importante fue la disponibilidad de información confiable sobre estas instituciones, lo que impidió construir una mejor medida del capital físico de las mismas. Es de mencionar que desde el Decreto 4290 del 2005 se compromete al Consejo Nacional de Voluntariado con el reporte de información al DANE y a Dansocial, así como la coordinación con el DANE en la construcción de indicadores y su análisis; sin embargo solo hasta finales del año 2009 se constituyó dicha instancia y se espera que terminando el 2010 estos compromisos se materialicen.

Aun a pesar de lo anterior, el equipo técnico logró información importante que permitió el desarrollo de la investigación y los resultados encontrados fueron los esperados, es decir que las acciones voluntarias sí tienen un efecto positivo sobre el PIB departamental: un incremento en un 1% el número de personas dedicadas a este trabajo hace que el PIB departamental aumente en promedio 0,021%; de otro lado, si se incrementa en un 1% el número de las instituciones de voluntariado, el PIB departamental crecerá en promedio 0,5%.

Recomendaciones

- 1) Diseñar una política pública que formule estímulos correctos, que incentiven a las instituciones de voluntariado de común acuerdo con el Gobierno, estableciendo intereses comunes para el Estado, que de manera óptima, dentro de una autonomía y a pesar de sus intereses, satisfaga tanto a las instituciones como al Gobierno.
- 2) Dentro del diseño de política pública creíble, puede generarse un modelo de diseño de incentivos a los voluntarios en las instituciones de voluntariado, que le permita hacer las acciones voluntarias.
- 3) El monitoreo o regulación de las acciones voluntarias no es recomendable, sino el incentivo atado al resultado, el cual depende de los factores y el método que se diseñe, que no pervierta la esencia de la AV. En este sentido Dansocial debe hacerles ver a las instituciones que realizan acciones voluntarias así como a los mismos voluntarios, que el hecho que se sepa del beneficio que trae este trabajo a la sociedad no es malo, y sería bastante interesante realizar una medición del impacto de este tipo de trabajo pero incluyendo a los beneficiarios puesto que esto permitiría conocer el impresionante impacto positivo que ha traído a miles de hogares del país.
- 4) El Sistema Nacional de Voluntariado debe fijarse como primer gran objetivo tener y mantener un sistema central de información capaz de contar con datos actuales tanto de capital humano (Voluntarios) como de capital físico (Instituciones) que permita realizar mediciones, bajo el apoyo, estímulo y recursos de Dansocial y el acompañamiento de entidades como el DANE. A pesar de que en el Decreto 4290 del 2005, artículo 16, se encuentra dentro de las obligaciones del Consejo Nacional de Voluntariado, el reportar información a Dansocial y al DANE, al parecer esta tarea no se está cumpliendo de manera eficiente posible. Es importante que Dansocial continúe con el apoyo a la articulación de la entrega de esta información, con el objetivo final de contar en el mediano plazo con un sistema

de información que permitirá realizar mejores aproximaciones del impacto de las acciones voluntarias en la economía.

- 5) Las relaciones se deben mantener de manera horizontal entre las instituciones ya que la verticalidad desestimularía la AV y generaría mayores costos de transacción que disuadirían a las ODV y ECAV en el momento de integrarse.
- 6) Debe existir un especial estímulo y capacitación para un mayor involucramiento de las autoridades locales (Alcaldías, Gobernaciones, etc.) en el apoyo y conocimiento de las Acciones Voluntarias que prestan sus servicios en sus localidades, municipios, ciudades y/o departamentos.
- 7) Para futuros trabajos sobre este tema se recomienda incluir otras variables que afecten el crecimiento económico de cada región, como son el Capital Humano de otras actividades económicas, así como aspectos de Capital Físico relacionados en lo posible con la capacidad instalada. También se pueden incluir diferentes precios para complementar los utilizados en este trabajo (inflación y salarios), estos pueden ser por ejemplo la tasa de interés real de cada ciudad. El problema con realizar este tipo de estudios regionales es la restricción que se encuentra con la disponibilidad de información a nivel departamental; otra recomendación es la inclusión, como se mencionó, de una medida de la capacidad instalada de estas instituciones. Para esto es importante que se tengan en cuenta los indicadores propuestos.
- 8) La Gran Encuesta integrada de Hogares debe incluir en el ítem *"otras actividades realizadas la semana anterior"* y el sector en el cual se lleva a cabo la labor voluntaria.
- 9) Finalmente, las políticas públicas no pueden suplantar ni mucho menos eliminar el accionar del voluntariado en su autonomía. *Debe armonizarse la acción del Estado con la actitud histórica y natural, desprevenida, del accionar propio del voluntariado.*

Este libro se terminó de imprimir
en los talleres gráficos de
ALVI IMPRESORES LTDA.
Tels: 250 1584 - 544 6825
en el año de 2010.