

**LA POLÍTICA DE VOLUNTARIADO EN COLOMBIA**

**ANA MARÍA ESCOBAR PLÁ**

**Trabajo de grado para optar al título de Politóloga**

**DIRECTOR**

**SANTIAGO ESCOBAR**

**Economista**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES**

**INTERNACIONALES**

**CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA**

**BOGOTÁ, MAYO DE 2005**

**LA POLÍTICA DE VOLUNTARIADO EN COLOMBIA**

**ANA MARÍA ESCOBAR PLÁ**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES  
INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ, MAYO DE 2005**

Nota de aceptación:

---

---

---

---

---

Firma del presidente del jurado

---

Firma del jurado

---

Firma del jurado

Bogotá, 25 de mayo de 2005.

## **TABLA DE CONTENIDO**

### **I. INTRODUCCIÓN.**

### **II. CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO.**

1.1. Las Políticas Públicas.

1.1.1. ¿Qué es una Política Pública?.

1.1.2. Análisis de las Políticas Públicas.

1.1.3. Evaluación de las Políticas Públicas.

1.2. El Concepto de Estado Moderno.

1.3. El Capital Social.

1.3.1. ¿Qué es el Capital Social?.

1.3.2. Capital Social y Políticas Públicas.

### **III. CAPÍTULO 2: APROXIMACIONES AL CONCEPTO DE VOLUNTARIADO.**

2.1. Definiciones de Voluntariado.

2.2. Problemas para Elaborar un Concepto Unívoco de Voluntariado.

2.3. Tipologías del Voluntariado.

### **IV. CAPÍTULO 3: TERCER SECTOR Y VOLUNTARIADO.**

3.1. El Tercer Sector.

3.2. El Tercer Sector en Colombia.

3.3. Panorama Nacional del Voluntariado.

3.3.1. Desarrollo del Voluntariado en Colombia.

3.3.2. Dimensión, Campos de Intervención y Fuentes de Ingresos del Voluntariado en Colombia.

3.3.2.1. Dimensión.

3.3.2.2. Campos de Intervención.

3.3.2.3. Fuentes de Ingresos.

## **V. CAPÍTULO 4: MARCO LEGAL DEL VOLUNTARIADO EN COLOMBIA.**

4.1. La Ley 720 de 2001.

4.1.1. Fundamentos Constitucionales de la Ley.

4.1.2. El Objeto y el Ámbito de Aplicación de la Ley.

4.1.3. Conceptos.

4.1.4. Principios del Voluntariado.

4.1.5. Fines del Voluntariado.

4.1.6. Relaciones entre los Voluntarios, Las ODV y las ECAV.

4.1.7. Normas sobre la Cooperación entre los Sectores Público y Privado.

4.1.8. Valoración Económica de la Acción Voluntaria.

4.1.9. El Sistema Nacional de Voluntariado.

4.2. El Proyecto de Reglamentación de la Ley 720 de 2001.

## **VI. CAPÍTULO 5: ANÁLISIS DE RESULTADOS.**

5.1. Respecto a las relaciones entre voluntariado y Estado.

5.2. Respecto al marco legal.

5.3. Respecto a la participación y al capital social.

5.4. Respecto a la relación entre tercer sector y voluntariado.

5.5. Respecto al manejo, al flujo y a la transparencia en la información.

## **VII. CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

6.1. Respecto a las relaciones entre voluntariado y Estado.

6.2. Respecto al marco legal.

6.3. Respecto a la participación y al capital social.

6.4. Respecto a la relación entre tercer sector y voluntariado.

6.5. Respecto al manejo, al flujo y a la transparencia en la información.

## **VII. BIBLIOGRAFIA.**

## **VIII. ANEXOS.**

“El aporte del voluntariado no radica tanto en la acción individual cargada de generosidad como en la acción colectiva de un grupo de personas que trabajan en la dirección de desarrollar redes de solidaridad efectivas que dinamicen el tejido social. Para vivir la democracia es necesario experimentar el valor de la solidaridad, de la responsabilidad social, del espíritu cívico, del respeto por los bienes comunes y ante todo por la persona humana”

D. Herrera<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> I FORO DE VOLUNTARIADO DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA. Memorias. *Tiempo, trabajo y talento organizados para la solidaridad*. Bogotá, 28 y 29 de julio de 2003.

## INTRODUCCIÓN

El actual interés por analizar el fenómeno social del voluntariado y su forma de recrear la ciudadanía, coincide con acontecimientos cercanos tales como el *Año Internacional del Voluntariado* (2001), declarado por la ONU para otorgarle a este un mayor reconocimiento, promoverlo y facilitarlo; con la aprobación de la Ley 720 de 2001, por medio de la cual se reconoce, promueve y regula la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos; y con el premio a la solidaridad “Ciudad con Corazón” otorgado al programa “Bogotá sin Indiferencia, Bogotá sin Hambre” de la Alcaldía de Bogotá, por involucrar a los ciudadanos en acciones de voluntariado para proyectos de desarrollo urbano. Estos sucesos han estimulado en general el interés por estudiar la importancia del voluntariado en términos sociales, económicos y políticos. Personalmente, a raíz de la práctica profesional realizada en la Secretaría General de la Organización Iberoamericana de Juventud en Madrid – España, me surgió la inquietud de investigar sobre el voluntariado al observar su desarrollo en dicho país. Durante una visita a la Plataforma Para la Promoción del Voluntariado en España, obtuve numerosa información sobre el caso español y entonces decidí revisar los avances colombianos al respecto.

Es importante aclarar como señala Montagut, que el voluntariado no es un fenómeno nuevo, “siempre ha habido acción voluntaria, lo que es nuevo en las

sociedades modernas es la aparición y organización de un *sector voluntario* constituido, no sólo por los voluntarios, sino también por entidades altruistas”<sup>2</sup>.

De otra parte, cabe señalar que cada etapa histórica puede comprenderse de acuerdo con la relación existente entre lo público y lo privado, entre el Estado y la sociedad civil; el voluntariado es, actualmente, expresión de la sociedad y puede entenderse en función de dichas relaciones. Su estudio y promoción, como forma de participación y de expresión de la sociedad civil, es de gran importancia para una sociedad democrática, pues, la democracia no se ejerce exclusivamente delegando el poder a través del voto, sino a través de la participación activa en los diversos espacios de la vida pública. Precisamente, en la exposición de motivos del proyecto de ley No. 220 del 15 de mayo de 2001, se sostuvo que la satisfacción de los intereses generales ha dejado de ser responsabilidad exclusiva del Estado, pasando éste a necesitar cada vez más de la participación de los ciudadanos en la solución de los problemas que afectan a la sociedad. Así mismo, se planteó la necesidad de incorporar a los ciudadanos en tareas de trabajo voluntario, en tanto que el Estado no cumple con su deber constitucional de garantizar una buena calidad de vida a todas las personas.

Según estudios realizados en algunos países occidentales<sup>3</sup>, en el aspecto económico, el voluntariado aporta significativamente al PIB; y en la esfera

---

<sup>2</sup> **MONTAGUT**, Teresa y otros. *Voluntariado: La Lógica de la Ciudadanía*. Editorial Ariel, S. A. Barcelona, 2003. Pág. 10.

gubernamental, es un elemento esencial para la edificación del capital social necesario en los procesos de gobierno modernos, fomenta la participación ciudadana y fortalece el compromiso social.

Se considera que dada la relevancia del voluntariado y la falta de estudios sobre el tema para el caso colombiano, es útil hacer una aproximación a este fenómeno que permita tomar las medidas adecuadas para su fomento y desarrollo. En este sentido, el estudio del voluntariado, más que un simple ejercicio académico sobre un tema políticamente correcto, constituye una oportunidad privilegiada para observar las inclinaciones en la organización social y política de nuestra sociedad, así como para aportar elementos para la toma de decisiones políticas.

La presente monografía consta de seis capítulos. El primer capítulo es el marco teórico; este se sustenta en las políticas públicas, el concepto de Estado moderno y el capital social; en el segundo capítulo se señalan algunas definiciones y tipologías del voluntariado y se destacan los elementos problemáticos al momento de elaborar una definición sobre este. En el tercer capítulo se describe el tercer sector como contexto en el que se desarrolla una buena parte del voluntariado en Colombia y se señalan algunas características con respecto a tres categorías: dimensión, campos de intervención y fuentes de ingresos del voluntariado en Colombia; en el cuarto capítulo se describe la ley

---

<sup>3</sup> **ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE JUVENTUD.** *Situación legal del voluntariado en Iberoamerica. Estudio comparado.* Artes Gráficas Campillo Nevado S.A. Madrid, 2002. Pág. 4.

720 de 2001 y se exponen algunos elementos contenidos en el proyecto de reglamentación de la ley. En el capítulo 5 se presentan los resultados de la investigación y, finalmente, el capítulo 6 contiene algunas conclusiones y recomendaciones para tener en cuenta al momento de enfrentar el estudio de la política de voluntariado en el país.

Por último, durante la elaboración de la monografía se tuvo la oportunidad de entrevistar a expertos en el tema como Alberto Boada (Director Ejecutivo de la Corporación Colombiana de Voluntariado), Beatriz Vásquez de Ramírez (Presidenta de la Corporación Colombiana de Voluntariado), Lina Narváz (Coordinadora del Programa de Voluntariado de Naciones Unidas) Coronel Eugenio Alarcón (División para el Desarrollo del Voluntariado de la Defensa Civil Colombiana), Ricardo Ramírez (Departamento Administrativo Nacional de Economía Solidaria - DANSOCIAL), a quienes quiero manifestar mi agradecimiento por aportar generosamente tiempo e información para la realización de este estudio.

- **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

**Objetivo General:**

- Analizar la política de voluntariado en Colombia.

**Objetivos específicos:**

- Definir que se entiende por voluntariado y como puede clasificarse.

- Indagar sobre el voluntariado en el país a partir de las cifras mas recientes.
- Señalar la importancia política del voluntariado como forma de participación ciudadana y de construcción de capital social.
- Revisar el marco legal que cubre la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos.
- Definir algunos aspectos que debe tener en cuenta una política de voluntariado en el caso colombiano.

#### **Preguntas de investigación:**

- ¿Qué se entiende por voluntariado?
- ¿Cómo se clasifica el voluntariado?
- ¿Cuál es la dimensión del voluntariado en Colombia?
- ¿De que manera el voluntariado es una forma de participación de la sociedad?
- ¿Cómo contribuye el voluntariado, en términos económicos, políticos y sociales, en el desarrollo social del país?
- ¿Cuál es la regulación legal del voluntariado en Colombia?
- ¿Qué aspectos debe tener en cuenta una política de voluntariado?

#### **Diseño Metodológico:**

La presente investigación es documental y descriptiva y no pretende ser exhaustiva en cuanto a la cuantificación del voluntariado; parte de un estudio cualitativo con base en la recolección de información sobre el caso y la revisión de fuentes bibliográficas que permitan comprender el fenómeno y rescatar su

creciente relevancia en términos políticos. Se pretende hacer una aproximación general a partir de la cual se puedan establecer parámetros para la comprensión del tema y sugerir elementos para la elaboración de una política pública de fomento al voluntariado. En este sentido, el diseño utilizado se sustentará en la revisión bibliográfica, la recolección de datos, y en algunas entrevistas semiestructuradas a especialistas en la materia.

**Hipótesis:**

- El voluntariado es una expresión de la participación ciudadana que se orienta a transformar la realidad.
- El voluntariado organizado genera participación y capital social.
- La regulación legal del voluntariado en Colombia es incipiente y por lo tanto no se están aprovechando eficientemente los aportes del voluntariado y sus potencialidades.

## Capítulo 1: MARCO TEÓRICO.

Con el propósito de comprender algunas características del voluntariado y evaluar ciertos aspectos que se deben tener en cuenta para elaborar una política pública al respecto en el caso colombiano, el marco teórico en el que se sustenta la presente investigación hace referencia a las políticas públicas, al concepto de Estado moderno y al capital social; elementos necesarios en el análisis del tema de investigación.

### 1.1. Las Políticas Públicas.

En el estudio de las políticas públicas es importante comprender qué se entiende por política pública, cuales son sus características y que elementos se deben tener presentes en su análisis. El campo de las políticas públicas es amplio y complejo; hay quienes consideran que estas equivalen a las normas o a las leyes, no obstante, estas son solo parte de las primeras. La norma es el mecanismo a través del cual la decisión tomada previamente se formaliza jurídicamente.

Según Pierre Muller, en la literatura dedicada al estudio de las políticas públicas, generalmente se trata de responder a dos preguntas<sup>4</sup>: ¿cómo se toman las decisiones que constituyen un programa de acción gubernamental?; y, ¿cómo se aplican las decisiones por parte de los organismos encargados de

---

<sup>4</sup> MULLER, Pierre. *Las Políticas Públicas*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2002. Pág. 55.

ejecutarlas?. Señala Muller, que el fin último del análisis de las políticas públicas es ver al Estado en acción<sup>5</sup>.

### 1.1.1. ¿Qué es una Política Pública?.

Según Carlos Salazar Vargas<sup>6</sup> toda política pública tiene tres elementos fundamentales. El primero es la **predicción**, en tanto que, cualquier decisión necesita tener un futuro deseado como referente. El segundo elemento es la **decisión** que implica escoger entre dos o más alternativas, y el último elemento es la **acción**. Mientras no haya acción solo existe una intención y lo que caracteriza a las políticas públicas, es que estas se concretan en acciones.

Según Alejo Vargas, una política pública no es una decisión aislada sino un conjunto de tomas de posición que involucran una o varias instituciones estatales. Pero igualmente significa la materialización de las decisiones tomadas en términos de acciones que producen resultados sobre la situación problemática y los actores involucrados con la misma. La política pública no es estática, ésta se va modificando de acuerdo con la incidencia de los actores respecto de la misma y del contexto más estructural<sup>7</sup>.

Según Muller, las políticas públicas son la respuesta del Estado ante situaciones socialmente problemáticas. Toda política pública trata de resolver conflictos. Señala Muller que, la actividad y el campo de acción de estas surge

---

<sup>5</sup> *Ibíd.* Pág. 19.

<sup>6</sup> **SALAZAR VARGAS**, Carlos. *Las políticas públicas. Actualizada y complementada con los think tanks*. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas. Colección Profesores No. 19. Bogotá, 1999. Pág. 34.

<sup>7</sup> **VARGAS VELÁSQUEZ**, Alejo. *El Estado y las Políticas Públicas*. Almudena Editores. Bogotá, 1999.

cuando una serie de actores perciben que su situación no es conforme a lo que debería ser y por tanto ejercen presión, ante lo cual el Estado responde a través de políticas públicas. Partiendo de las anteriores consideraciones Muller define una política pública como *un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global*<sup>8</sup>.

Por su parte, Yves Meny y Jean-Claude Thoenig señalan que una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico<sup>9</sup>. Estos autores identifican cinco elementos que pueden fundamentar la existencia de una política pública:

1. Una política pública está constituida por un conjunto de medidas concretas que conforman su verdadera sustancia.
2. Comprende unas decisiones o formas de asignación de los recursos cuya naturaleza es más o menos autoritaria. Ya sea explícita o latente, la coerción siempre está presente.
3. Una política pública se inscribe en un marco general de acción, lo que permite distinguir, en principio, una política pública, de simples medidas aisladas. La existencia de este marco general nunca está dada y debe ser objeto de investigación.
4. Una política pública tiene un público, es decir unos individuos, grupos u organizaciones cuya situación está afectada por esa política. Algunos son pasivos y otros activos en la elaboración o en la puesta en marcha de los programas políticos.
5. Una política pública define obligatoriamente metas u objetivos para lograr, definidos en función de normas y de valores.

Se puede observar que las anteriores definiciones de política pública y de sus elementos constitutivos no son excluyentes y por el contrario se complementan, permitiéndonos comprender con mayor amplitud lo que es una política pública.

---

<sup>8</sup> Ibíd. Pág. 48.

<sup>9</sup> Tomada del texto de Muller. Pág. 48.

En el anexo 1 se pueden observar las diversas formas de clasificar las políticas públicas, las cuales pueden integrarse al momento de ubicar la política de voluntariado dentro del conjunto de las políticas estatales haciendo más fácil su entendimiento y análisis.

### **1.1.2. Análisis de las Políticas Públicas.**

Para empezar es importante tener en cuenta que no existe un marco metodológico estándar para el análisis de las políticas públicas y por lo tanto el método debe ser escogido según sea el resultado que se desee obtener. Para Muller, existen tres procesos fundamentales en los que puede descomponerse cualquier política pública<sup>10</sup>. En primer lugar, se trata de una tentativa para manejar la posición, el rol y la función del sector considerado, en relación con otros sectores o con la sociedad global. En segundo lugar, dicha relación, no puede transformarse en objeto de intervención, si no es en función de la imagen que se hacen de ella los actores implicados. Esta imagen es el *referencial de la política pública*, en función del cual se definen los criterios de intervención del Estado y los objetivos de la política en cuestión. Finalmente, es fundamental determinar cual es el actor o actores que se encarga(n) de la construcción o transformación del referencial. Este actor (mediador), ocupa una posición estratégica en el sistema de decisión.

Por otro lado, Charles O. Jones propone un marco de análisis secuencial en cinco etapas<sup>11</sup>:

---

<sup>10</sup> MULLER, Pierre (2002). Op. Cit. Pág. 50.

<sup>11</sup> Tomado del texto de Muller (2002). Pág. 58.

1. *La identificación del problema:* a esta fase se le asocian procesos de percepción del problema, de definición, de agregación de los diferentes eventos o problemas, de organización de estructuras, de representación de los intereses y de definición de la agenda.
2. *El desarrollo del programa:* asocia procesos de formulación y de legitimación.
3. *La puesta en marcha del programa:* es la fase de aplicación de las decisiones. Comprende la organización de los medios para ponerlo en marcha, la interpretación de las directrices gubernamentales y su aplicación propiamente dicha.
4. *La evaluación del programa:* es una fase preterminal que pone en perspectiva los resultados del programa. Comprende la especificación de criterios de juicio, la mediación de los datos, su análisis y la formulación de recomendaciones.
5. *La terminación del programa:* es una fase de cierre de la acción o de puesta en marcha de una nueva acción. Supone la resolución del problema y la terminación de la acción.

Si bien estas etapas permiten comprender de manera coherente los aspectos de la acción política, Muller señala que se debe tener cuidado de no caer en una aproximación demasiado simplista del problema estudiado ya que el orden de las etapas puede ser inverso o perturbado y algunas son a veces difíciles de identificar. Según Muller, “la representación secuencial de las políticas públicas no debe, entonces, utilizarse de manera mecánica; más bien estas se deben representar como un flujo continuo de decisiones y procedimientos al cual hay que tratar de reencontrarle el sentido. Además, con frecuencia será una ventaja el concebir una política pública no como una serie de secuencias sucesivas, sino como un conjunto de secuencias paralelas, que interactúan las unas con las otras y se modifican continuamente”.

### **1.1.3. Evaluación de las Políticas Públicas.**

Como se ha observado, la evaluación es un elemento indispensable que suministra información necesaria para el análisis de las políticas públicas.

Según Jean Leca<sup>12</sup>, la evaluación es la actividad de recolección, análisis e interpretación de la información, que tiene que ver con la puesta en marcha y el impacto de las medidas que buscan actuar sobre una situación social, y con la preparación de nuevas decisiones. Señala Muller, que la evaluación puede ser una herramienta de ayuda para la decisión o una herramienta de emancipación de los ciudadanos, esta puede ser *ex post*, es decir, que revise los impactos ya generados por una política pública, o *ex ante*, que sirva como instrumento de ayuda a las decisiones cuando existen diversas opciones.

No obstante, las formas de evaluar una política pública son en ocasiones muy subjetivas ya que no existen hechos ni métodos que se impongan para todos los casos de la misma manera. La acción gubernamental frente a los problemas sociales no es lineal en términos de causa-efecto, por lo que los efectos de las políticas públicas son múltiples y complejos de evaluar.

Según Carlos Salazar Vargas<sup>13</sup>, existen por lo menos seis formas distintas de evaluar las políticas públicas. Estas no son excluyentes, por el contrario pueden ser complementarias entre sí.

1. **Evaluación de medios:** se confrontan los objetivos de la política con los medios puestos a su disposición. El contraste entre objetivos y resultados es la forma más elemental de evaluar una política pública.
2. **Evaluación de resultados:** se confronta lo que se programó con lo que se ejecutó tanto a nivel presupuestal como a nivel de decisiones. Con esta evaluación se puede valorar la eficacia y la capacidad de ejecución de acciones y de ejecución de gastos.
3. **Evaluación de eficiencia:** permite conocer cuál fue el costo de obtener determinados resultados.
4. **Evaluación de impacto:** es una evaluación más cualitativa que las anteriores (cuantitativas). Con esta evaluación se valoran los

---

<sup>12</sup> Tomado del texto de Muller (2002). Pág. 176.

<sup>13</sup> SALAZAR VARGAS, Carlos (1999). Op. Cit. Pág. 76.

cambios cualitativos de la política y se define si esta debe continuarse, si es apropiada o si requiere de algunas modificaciones.

5. **Evaluación de satisfacción:** es una forma reciente de evaluación que ofrece una visión importante de los resultados de una política. Permite observar en que medida los beneficiarios de la política consideran que sus problemas se resolvieron.
6. **Evaluación participativa:** cuestiona que únicamente unos expertos externos puedan evaluar correctamente la política. Propone combinar la visión de los usuarios, de la administración y la de los expertos, para obtener una mejor representación de la realidad que se quiere comprender.

Por otro lado, es posible identificar cuatro tipos de actitudes frente a la evaluación de las políticas públicas<sup>14</sup>:

1. **La actitud descriptiva:** consiste en realizar un inventario de los efectos de la intervención pública. Se busca ser neutral y exhaustivo al contabilizar los efectos.
2. **La actitud clínica:** consiste en explicar por qué un objetivo propuesto no ha sido alcanzado y por qué otros objetivos no buscados si lo han sido. Se busca elaborar un diagnóstico para explicar las diferencias entre la meta perseguida y la meta alcanzada.
3. **La actitud normativa:** el evaluador asume una posición crítica en relación con la teoría del cambio social implicada en la política pública. Se entra en el debate político y normativo.
4. **La actitud experimental:** es la actitud más ambiciosa ya que busca entender la acción pública como una ciencia en la que existen relaciones de causalidad entre el contenido dado de una política pública y su conjunto de efectos.

Finalmente, hay políticas públicas que se imponen plazos concretos, sin embargo, la mayoría de las políticas no especifican su duración y por tanto tampoco es claro el momento en el que la evaluación cobra sentido. En esta medida, el momento de evaluar una política es generalmente decidido de manera arbitraria de acuerdo con las necesidades que se tengan.

---

<sup>14</sup> MENY, Ives y THOENIG, Jean-Claude. *Las Políticas Públicas*. Editorial Ariel S. A. Barcelona, 1992. Pág. 195.

## 1.2. El Concepto de Estado Moderno.

Es importante integrar el análisis de las políticas públicas dentro de un conocimiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad. En primer lugar, se puede partir del entendimiento del Estado, según Alejo Vargas, en una cierta perspectiva weberiana, como el aspecto político de las relaciones de dominación social, pero también como el agente de unificación de la sociedad y que detenta, a ese título, el monopolio de la violencia física legítima, lugar de integración y de represión, pero igualmente de cambio<sup>15</sup>. No obstante, señala Alejo Vargas, que no es suficiente el monopolio de la coerción y la existencia de una legitimidad, se requiere un ordenamiento legal, por lo que el Estado moderno, en especial el denominado Estado de derecho, se basa en una normatividad constitucional que le proporciona su estructura jurídica-formal. Según el autor, existe una naturaleza básica del Estado que no cambia: el monopolio de la coerción y su papel de funcionalidad con la reproducción social, pero hay aspectos de su configuración que se van modificando.

“Esto permite hablar históricamente del Estado liberal clásico, del Estado gendarme, luego del Estado interventor, que en algunas sociedades se desarrolla como Estado benefactor o permite hablar más contemporáneamente de lo que se denomina Estado neoregulador, otros prefieren hablar de Estado neoliberal. Pero la esencia del Estado no cambió en los distintos momentos, lo que cambió fue su materialidad, sus funciones, sus competencias, su organización institucional”<sup>16</sup>.

Por su parte, señala Muller, que la intervención pública se organiza alrededor de dos lógicas: la lógica territorial y la lógica sectorial<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo (1999). Op. Cit. Pág. 13.

<sup>16</sup> Ibid. Pág. 16.

<sup>17</sup> MULLER, Pierre. *Un Esquema para el Análisis de las Políticas Públicas Sectoriales*. En: Revista Tecnología Administrativa, Vol. XI, No. 23. Enero-Mayo, 1997. Pág. 142.

“...por un lado, está la relación entre el centro y la periferia como foco de atención de la intervención del Estado; por el otro, se trata de la dialéctica entre lo global y lo sectorial... es precisamente este proceso de sectorización de la sociedad el que va a fundamentar nuevos modelos de intervención del Estado, con el nacimiento de políticas públicas sectoriales que es constitutivo, a su vez, del Estado moderno”<sup>18</sup>.

Como argumenta el autor, las políticas públicas son constitutivas del Estado moderno, es decir, del Estado de las sociedades sectorizadas. El Estado como regulador de la sectorización da sentido a la multiplicación de las políticas públicas, las cuales surgen para responder a las exigencias de regulación de las sociedades modernas.

Por otro lado, mientras que en la década del 80 el Estado era considerado como el motor del cambio social, ahora es visto por algunos como un obstáculo para la innovación y la competitividad de la economía; mientras que, a la empresa, vista anteriormente con desconfianza, actualmente se le reconocen grandes virtudes. ¿Frente a este cambio, cuál es el papel del Estado?. Según Muller, el problema que tiene la administración pública es la difícil transición de un funcionamiento fundamentado principalmente en una competencia jurídica, al ejercicio de una competencia *managerial*<sup>19</sup>. Cada vez es más común la idea de operar en las relaciones entre Estado y ciudadanos con la misma lógica de eficacia y eficiencia del sector privado. Esta idea de aplicar en el sector público los métodos de gestión empleados en el sector privado tiene su auge en Francia a finales de los años 60. Esto implica que el Estado abandone la intervención en áreas de la producción directa y permita que sean las reglas del

---

<sup>18</sup> *Ibíd.* Págs. 142-143.

<sup>19</sup> Tomado del texto de Muller (2002). Pág. 171.

mercado las que regulen la economía, por lo cual se plantea la necesidad de privatizar algunas esferas de la acción estatal, eliminar algunas instituciones estatales y modernizar otras para hacer que su acción sea más eficaz y eficiente<sup>20</sup>. Este *management público*, implica nuevos modos de pensamiento y acción para la administración tradicional. Según Philippe Hussenot<sup>21</sup>, el nacimiento del *management público* como nuevo lenguaje propuesto a las administraciones del Estado interviene en un contexto de crisis de legitimidad del sector público en las economías occidentales. Al respecto es necesario mencionar que hay quienes consideran que estos ajustes han tenido un impacto nocivo sobre las condiciones de vida de amplios segmentos de la población, ya que se acentúan las dinámicas de concentración del ingreso y se elevan los niveles de pobreza. Así mismo, algunos consideran que estas medidas han debilitado las políticas sociales y concentrado los beneficios que brindan las oportunidades del mercado solo en unos pocos. En este sentido, es importante tener en cuenta que la concepción de gerencia privada difiere de la pública y por tanto no pueden aplicarse los modos de gestión del sector privado sin distinción en el sector público. El sector privado por lo general evalúa los resultados en términos monetarios, noción que no se aplica a la administración pública que debe tener en cuenta otros elementos tales como cobertura, calidad, etc.

---

<sup>20</sup> VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo (1999). Op. Cit. Pág. 70.

<sup>21</sup> Tomado del texto de Muller (2002). Pág. 175.

En este contexto del *management público*, las políticas públicas sufren también algunos cambios<sup>22</sup>. En primer lugar, si bien la formulación de las políticas públicas sigue a cargo del Estado, la implementación de estas tiende a privatizarse parcial o totalmente, ya que los actores privados y los entes territoriales son considerados como los principales actores del desarrollo. Así mismo, la financiación de las políticas públicas no se considera como una responsabilidad exclusiva del Estado, por lo que se usan modelos de co-financiación en los cuales participan también los entes territoriales y los usuarios. Por otro lado, se genera una tendencia a la focalización y se busca que las políticas públicas sean flexibles para que exista la posibilidad de modificarlas durante su proceso de concreción.

### **1.3. El Capital Social.**

La confianza, la cooperación, la reciprocidad, la solidaridad, la honradez y el respeto entre otras virtudes características del voluntariado, constituyen algunos de los elementos que componen lo que se conoce como *capital social*.

#### **1.3.1. ¿Qué es el Capital Social?.**

El término capital social, como lo argumenta Durston<sup>23</sup>, hace referencia a las normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación. Estas relaciones contribuyen a: 1. reducir los costos de transacción, 2. producir bienes públicos, y 3. facilitar la constitución de

---

<sup>22</sup> VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo (1999). Op. Cit. Pág. 71.

<sup>23</sup> DURSTON, John. *¿Qué es el capital social comunitario?*. Serie Políticas Sociales, CEPAL. Santiago de Chile, julio de 2000. Pág. 7.

organizaciones de gestión de base efectivas, de actores sociales y de sociedades civiles saludables.

Existen diversas definiciones de capital social que se señalarán a continuación. Según Durston, estas coinciden en dos aspectos: 1. el capital social es un recurso o vía de acceso a recursos, y 2. reside en las relaciones sociales. Algunas definiciones clásicas de capital social son<sup>24</sup>:

BOURDIEU	“El agregado de los recursos reales o potenciales ligados a la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento mutuo”.
COLEMAN	“El componente del capital humano que permite a los miembros de una sociedad confiar en los demás y cooperar en la formación de nuevos grupos y asociaciones”.
PUTNAM	“Aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo”.

Según Flora y Flora<sup>25</sup>, el capital social se diferencia del capital humano en tanto que el capital humano es movilizadopor el individuo y consiste en recursos individuales tales como la educación, habilidades, salud, valores y liderazgo, mientras que el capital social consiste en confianza mutua, reciprocidad grupal y colectiva, sentido de futuro compartido y acción colectiva. Para Adela Cortina, “generan capital social aquel tipo de asociaciones que encarnan los valores de la ética cívica. Es decir, asociaciones que potencian la autonomía, igualdad y solidaridad entre sus miembros. Por tanto, son horizontales, fomentan el respeto mutuo entre sus miembros, resultan beneficiosas para el conjunto de la sociedad, generan una solidaridad que no

---

<sup>24</sup> Tomadas del texto de Durston (2000). Pág. 8.

<sup>25</sup> Tomado de: **SUDARSKY**, John. *El Capital Social de Colombia*. Departamento Nacional de Planeación. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá, 2001. Pág. 22.

se encierra en sus límites, sino que se contagia al resto de la sociedad, constituyen un bien público porque crean hábitos de confianza y solidaridad”<sup>26</sup>.

Por otro lado, según Francis Fukuyama existe una “franja intermedia” que se ubica entre el ámbito familiar y el ámbito estatal. Ésta se encuentra constituida por organizaciones comunitarias, voluntarias y de libre afiliación como clubes, iglesias, cuerpos de socorro y fondos comunitarios entre otras que, enriquecen el sentido de comunidad y cooperación que da lugar a altos índices de confianza. Para Fukuyama, el capital social es “la capacidad que nace a partir del predominio de la confianza, en una sociedad o en determinados sectores de ésta. Puede estar personificado en el grupo más pequeño y básico de la sociedad, la familia, así en el grupo mas grande de todos, la nación, y en todos sus grupos intermedios”<sup>27</sup>.

Fukuyama, describe el mapa de la economía mundial tomando como criterio el capital social. Señala que las diferencias en la estructura industrial entre países tiene que ver mas con una característica cultural (capital social) que con el nivel de desarrollo.

“La tendencia histórica de los americanos a formar asociaciones voluntariamente, es similar a la de los japoneses y no es una casualidad que estas dos sociedades hayan sido las primeras en desarrollar la corporación como forma de organización para los negocios y después el trabajo descentralizado en grupos mas pequeños”<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> **CORTINA**, Adela. *Alianza y Contrato*. Editorial Trotta. Madrid, 2001. Pág. 98.

<sup>27</sup> **FUKUYAMA**, Francis. *Confianza*. Atlántida, 1996. Pág. 45.

<sup>28</sup> **FUKUYAMA**, Francis. *Capital Social y Economía Global*. Ciencia Política No. 40, tercer trimestre de 1995. Pág. 82.

Señala Fukuyama que Japón y Estados Unidos son sociedades en donde existe gran confianza entre sus miembros. Precisamente Tocqueville, tratando de explicar la fortaleza de la democracia en Estados Unidos, argumenta que “en los países democráticos la ciencia de la asociación es la ciencia madre; el progreso de todo lo demás depende de ella”<sup>29</sup>. Tocqueville observó que esta facilidad de asociación era una virtud de la democracia americana, que servía para moderar la tendencia hacia el individualismo, inherente al sistema político, inscribiendo a la población en la cooperación social y el espíritu de grupo.

Según Fukuyama, existen muchas formas de capital social que ayudan a aumentar la confianza entre los individuos y a construir organizaciones económicas. La más natural de estas es la familia y por lo tanto se explica que la mayoría de los negocios a lo largo de la historia sean familiares. No obstante, puede ocurrir que una sociedad no tenga familias fuertes, ni la tendencia de los individuos a unirse en grupos, caso en el cual la sociedad presentaría un gran déficit de capital social. Según Fukuyama, una sociedad con falta de confianza social y poca tendencia a las asociaciones espontáneas, tiene dos opciones para construir organizaciones económicas a gran escala: 1) el uso del Estado como promotor del desarrollo económico, por medio de compañías pertenecientes al Estado; y 2) por medio de inversiones extranjeras directas o con compañías de riesgo compartido con grandes socios extranjeros. Sin embargo, estas opciones presentan deficiencias en cuanto a la eficiencia y al desarrollo de las empresas locales, respectivamente. En este

---

<sup>29</sup> **TOCQUEVILLE**, Alexis de. *La Democracia en América*. Editorial Orbis. Barcelona, 1996. Pág. 198.

caso, una sociedad atomizada no proporcionaría ningún incentivo para la actividad económica y posiblemente se convertiría en un caldo de cultivo para la delincuencia organizada.

“Pareciera que existe un impulso natural en el hombre hacia la sociabilidad, el cual al no poder ser expresado a través de estructuras sociales como la familia u **organizaciones voluntarias**, aparece en la forma de grupos criminales. En efecto, las mafias han aparecido en lugares como el sur de Italia, los centros de las ciudades americanas, Rusia y muchas ciudades africanas en donde falta capital social”<sup>30</sup>.

Con respecto a la idea de que el capital social pueda tomar la forma de una asociación criminal como la mafia, Durston plantea que las organizaciones criminales y las estructuras políticas de clientelismo autoritario, usan los recursos básicos del capital social, e incluso tratan de parecerse a este para beneficiarse de la fuerza de sus normas y relaciones de control social. Las mafias y el autoritarismo, no son, esencial y principalmente, instituciones de reciprocidad y cooperación, estas recurren habitualmente a la ley del más fuerte para resolver conflictos y para establecer un dominio basado en un ejercicio arbitrario del monopolio de la violencia<sup>31</sup>.

Por otro lado, es importante tener en cuenta la posición de Durston quien plantea que el capital social es el conjunto de relaciones de confianza y cooperación, pero no *necesariamente* produce altos niveles de participación ni sociedades altamente democráticas, ni *necesariamente* resulta en aumentos de la productividad<sup>32</sup>. El autor plantea que las relaciones, normas e instituciones de confianza, reciprocidad y cooperación son recursos que

---

<sup>30</sup> FUKUYAMA, Francis (1995). Op. Cit. Pág. 86.

<sup>31</sup> DURSTON, John (2000). Op. Cit. Pág. 16.

<sup>32</sup> *Ibíd.* Pág. 12.

pueden contribuir al desarrollo productivo y al fortalecimiento de la democracia, lo que no significa que siempre lo harán, ya que, al igual que otras formas de capital, es una variable entre otras necesarias para lograr los resultados deseados. Los efectos del capital social pueden darse o no en casos específicos, y la presencia de estos efectos no es un indicador seguro de la presencia de capital social.

Finalmente, cabe señalar que en el anexo 2 se señalan algunas de las consideraciones de Sudarsky sobre el capital social en Colombia especialmente en lo que respecta a la dimensión de la participación cívica en tanto que esta dimensión, comprende la pertenencia activa o no a organizaciones voluntarias, la realización de actividades locales y cívicas, el desempeño de trabajo voluntario y actividades proactivas con los medios.

### **1.3.2. Capital Social y Políticas Públicas.**

Según Durston, hay estudios que evidencian y analizan una importante correlación de la institucionalidad del capital social con el Estado para diversos propósitos. Según el autor, hay casos en los que las políticas públicas contribuyen a la creación de capital social, y existen estudios de su uso por parte del Estado para lograr el empoderamiento de sectores sociales excluidos y para aumentar el impacto de los servicios sociales con base en un fuerte compromiso personal del funcionario con la comunidad local<sup>33</sup>. Los incentivos del Estado para que los ciudadanos se asocien para recibir algún beneficio

---

<sup>33</sup> DURSTON, John (2000). Op. Cit. Pág. 31.

estimula la confianza y fortalece hábitos de colaboración y asociación. Según Durston, el capital social comunitario<sup>34</sup> complementa los servicios públicos de diversas maneras: fortalece la participación a nivel comunitario, aporta a una mejor evaluación de la viabilidad económica de microempresas y hogares campesinos, y juega un papel clave en la negociación entre Estado, empresa privada y sociedad civil, suministrando la presencia de actores sociales.

El capital social y las políticas públicas se relacionan según Durston, en las estrategias de superación de la pobreza y de integración de sectores sociales excluidos a través del empoderamiento. El empoderamiento tiene como objetivo la igualación de oportunidades entre los actores sociales. Lo importante en este punto es que el actor debe protagonizar su propio empoderamiento; no se trata de paternalismos si no por el contrario de autogestión. Es claro que los grupos y comunidades que cuentan con un fuerte componente de capital social, pueden cumplir mejor y mas rápidamente con las condiciones necesarias para que haya empoderamiento.

En este sentido, señala Durston que para aprovechar el potencial del capital social para las políticas públicas, especialmente, de superación de la pobreza y la exclusión, es importante desarrollar mejores programas de estudio que den

---

<sup>34</sup> Durston distingue entre capital social individual y comunitario. El capital social individual se manifiesta principalmente en las relaciones sociales que tiene la persona con contenido de confianza y reciprocidad, mientras que el capital social comunitario se expresa en instituciones complejas con contenido de cooperación y gestión.

cuenta de la importancia de las sociedades civiles en las que el capital social puede ser la clave de tales políticas<sup>35</sup>.

“Una política pública de empoderamiento debe promover la “minería” y la “arqueología” del capital social. La minería involucra la búsqueda de yacimientos de los precursores del capital social que todavía no han sido transformados en esto. La arqueología, en cambio, implica la búsqueda de capital social enterrado y conservado en la memoria histórica de los grupos, que existió en el pasado pero fue debilitado por rivalidades internas o reprimido por fuerzas externas”<sup>36</sup>.

Finalmente, esta construcción intencional del capital social, puede llevar a mayores tasas de éxito ya que incorpora elementos de autogestión y fiscalización de servicios por parte de la sociedad civil. El capital social impulsa mediante la asociatividad, la conversión de los sectores pobres o excluidos en actores sociales. No obstante, como señala Durston, esto depende en gran medida del papel que juega el Estado frente a las formas propias de capital social comunitario: subsumiéndolo en relaciones clientelitas de carácter autoritario y paternalista, o reforzándolo en la sinergia y en la co-producción de institucionalidad<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> *Ibíd.* Pág. 35.

<sup>36</sup> *Ibíd.* Pág. 37.

<sup>37</sup> *Ibíd.* Pág. 37.

## **Capítulo 2: APROXIMACIONES AL CONCEPTO DE VOLUNTARIADO.**

### **2.1. Definiciones de Voluntariado.**

Para empezar es importante tener en cuenta que no existe uniformidad en la manera de referirse al voluntariado, ya que se le denomina sin distinción: trabajo voluntario, voluntariado social, acción voluntaria, ó servicio voluntario. En esta monografía se usarán estas denominaciones indistintamente con fines eminentemente prácticos, para hacer referencia al tema de estudio. Tampoco es posible conceptualizarlo en un sentido único, ya que existen diversas definiciones que intentan dar respuesta a su significado.

Para complementar la información existente en nuestro país, a continuación se toman como referencia algunas fuentes internacionales con el fin de revisar los conceptos y las definiciones de voluntariado disponibles. Estas expresan desde concepciones de carácter asistencialista, hasta visiones que entienden como finalidad del voluntariado, el cambio social. En primer lugar, cabe señalar la definición adoptada por la Cruz Roja según la cual:

“el voluntariado es una actividad que se funda en el libre albedrío de la persona que presta servicios de voluntariado, y no en el deseo de obtener un beneficio material o pecuniario, ni en presiones sociales, económicas o políticas externas; y tiene por objeto ayudar a las personas vulnerables y a sus comunidades”.

Esta definición destaca el carácter gratuito y voluntario de la acción, así como su carácter asistencial, de ayuda ante un problema determinado. Un concepto más amplio que el anterior señala que:

“sería voluntario el que actúa desinteresadamente, con responsabilidad, sin remuneración económica, en una acción realizada en beneficio de la comunidad, que obedece a un programa de acción, con voluntad de servir; es una actividad solidaria y social, el trabajo del voluntario no es su ocupación laboral habitual, es una decisión responsable que proviene de un proceso de sensibilización y concienciación, respeta plenamente al individuo o individuos a quienes dirige su actividad y puede trabajar de forma aislada aunque por lo general actúa en grupo”<sup>38</sup>.

Por otro lado se puede entender la acción voluntaria como:

“una expresión más de la participación de la ciudadanía en aquellos asuntos que la conciernen (...) como una forma de acción colectiva en el interior de la sociedad (...) como un intento colectivo de transformar la realidad de injusticia y exclusión social que afecta a las personas, colectivos y pueblos empobrecidos que habitan nuestra aldea común”<sup>39</sup>.

Una concepción más radical es la de Falcón<sup>40</sup>, quien afirma que existe un voluntariado situado en el marco de los llamados nuevos movimientos sociales -como el feminismo, el ecologismo, las asociaciones pro derechos civiles-, al que llama “*voluntariado social de marginación*” para diferenciarlo de un “*voluntariado oficial*” también existente. Aquel voluntariado tiene una dimensión política fundamental, en el sentido de que propugna por la transformación de las estructuras, desarrollando formas de contrapoder de base. Asimismo, como es un movimiento social heterogéneo, con una organización descentralizada y horizontal, se caracteriza por contar con una pluralidad de objetivos y con estrategias diferenciadas para alcanzarlos.

---

<sup>38</sup> CALO, Juan Ramón. *¿Qué es ser voluntario?*. Cuadernos de la Plataforma No. 2. Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España. Pág. 14.

<sup>39</sup> ROMERO, Alejandro. *El dilema entre asistencia y promoción, y lo sectorial y lo territorial en la acción voluntaria*. Los dilemas de la acción voluntaria, Documento de Trabajo No. 14. PPVE. Pág. 37

<sup>40</sup> FALCÓN, Enrique. *Dimensiones políticas del voluntariado. De la promoción al cambio de estructuras*. Cuadernos Cristianismo i Justicia No. 79. Barcelona.

Es importante mencionar que las definiciones de voluntariado pueden llegar a ser demasiado simplistas si se basan principalmente en aspectos monetarios (la no remuneración o gratuidad). Su análisis está condicionado por diversas variables que es necesario considerar, entre las cuales se encuentran: las motivaciones personales de los voluntarios, ámbitos institucionales de acción, estilos de actuación, formas de capacitación y mecanismos de estímulo, entre otras. Por ejemplo, la elección de llegar a ser voluntario puede ser motivada no solo por fines solidarios y altruistas, existen también otras orientaciones personales de corte individualista en función de las cuales los sujetos realizan trabajos voluntarios: deseos de liderazgo, búsqueda de créditos académicos y laborales, afán de obtener mayor estatus social o potenciar eventuales posibilidades de trabajo<sup>41</sup>. En estos casos, la búsqueda de gratificación personal neutraliza el sentido solidario del voluntariado. Como se puede observar en el anexo 1, en el cual se presentan las convergencias y divergencias en la definición de la acción voluntaria, los aspectos más consensuales de la definición de la acción voluntaria son el carácter opcional y el marco ético normativo altruista y solidario de la misma. Por su parte, también tiende a haber consenso al sostener que este tipo de acción consiste en una donación de trabajo, que debe realizarse en vinculación con organizaciones, que debe realizarse en el marco de proyectos estructurados, que admite la ayuda mutua y la autoayuda, que pone énfasis en el carácter comunitario de sus efectos, que admite la devolución de los gastos en los que incurra el voluntario en su actividad, que se focaliza en personas o grupos en desventaja

---

<sup>41</sup> *Ibíd.* Pág. 29.

y que requiere de formación y capacitación adecuadas, entre otros. No obstante, existen posiciones que son singulares en cada país.

Finalmente, con respecto a las funciones del voluntariado<sup>42</sup> se pueden señalar entre otras, el resolver problemas con una acción directa y personal, cubriendo aquellos aspectos o necesidades que no siempre son atendidos por organismos oficiales; y controlar la actuación del poder público haciendo mediación entre los grupos primarios y el Estado, equilibrando o contrapesando el poder de este último por medio de estructuras intermedias que permitan a los ciudadanos organizados defender sus propios intereses y derechos, participando activamente en aquellos asuntos que les afectan<sup>43</sup>.

## **2.2. Problemas para Elaborar un Concepto Unívoco de Voluntariado.**

Según Justin Davis Smith<sup>44</sup>, en todas las concepciones de voluntariado existen cinco elementos comunes que problematizan la elaboración de un concepto unívoco sobre él. El primer elemento problemático está relacionado con la idea de **retribución**, en el sentido de si puede haber o no una contraprestación por el trabajo voluntario. Algunos sostienen que una ausencia total de retribución no es posible de concebir, ya que por ejemplo podrían pagarse los gastos en

---

<sup>42</sup>PROGRAMA DE FOMENTO AL VOLUNTARIADO; MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO (2002). Op. Cit. Pág. 28.

<sup>43</sup> De manera más específica cabe señalar que en su mayoría los voluntarios socorren a los más necesitados: niños, enfermos o discapacitados; o participan en diversas asociaciones de bien público como hospitales, bomberos, clubes sociales y deportivos y cooperadoras escolares. Otros colaboran en organizaciones que persiguen objetivos de interés general, por ejemplo las orientadas a la defensa del medio ambiente, los Derechos Humanos o los derechos del consumidor. Muchos voluntarios trabajan en grupos vecinales o comunitarios para proporcionar bienes y servicios básicos a través de comedores, guarderías infantiles y jardines comunitarios, entre otras actividades en las que se desempeñan.

<sup>44</sup> DAVIS SMITH, Justin. *Voluntariado y desarrollo social*. Documento elaborado en el marco de las actividades de Naciones Unidas para el seguimiento de la cumbre sobre desarrollo social de Copenhague. Nueva York, noviembre de 1999.

que incurra el voluntario, o de manera intangible, se puede obtener a cambio de la actividad experiencia, amistades, reconocimiento y capacitación. Algunos afirman que el voluntariado es un intercambio y no una donación. En esta medida, se propone como límite entre voluntariado y empleo remunerado, establecer que el voluntario no debe emprender la actividad motivado por el beneficio económico, y que el valor de todo reembolso que reciba debe ser menor al del trabajo provisto.

El segundo elemento se refiere a la **libre voluntad**. Para que una actividad sea considerada como voluntariado debe realizarse de manera libre, sin que responda a una obligación o coacción. No obstante, surgen dudas con respecto a quienes realizan tareas sociales por asignación como en el caso del servicio militar. Un tercer elemento es la **naturaleza del beneficio**, en el sentido de si debe haber un beneficiario que no sea el propio voluntario, o que además del voluntario haya otro beneficiario. Otro elemento problemático es el **entorno organizacional**. ¿El voluntariado debe ser organizado o puede ser sólo espontáneo e informal?, ¿solo puede practicarse en organismos no gubernamentales o también puede implementarse en el nivel estatal o, ser impulsado dentro de las empresas privadas del sector económico?. El último elemento es el **nivel de compromiso**. El debate parte de si se deben considerar como parte del voluntariado solamente las acciones de carácter permanente o también las ocasionales.

Partiendo de estos elementos, se pueden considerar tres componentes básicos para caracterizar el voluntariado: 1) no se debe ejercer motivado por una remuneración, si bien es posible aceptar el reembolso de gastos y la existencia de pagos simbólicos, 2) la actividad se debe emprender libre y voluntariamente, y 3) debe beneficiar a la sociedad en general, o a otras personas a parte del voluntario.

### **2.3. Tipologías del Voluntariado.**

Existen distintas tipologías del voluntariado que permiten profundizar en los alcances de la acción voluntaria y en la noción de esta. De acuerdo con un estudio comparado sobre la situación legal del voluntariado en Iberoamerica, realizado por la Organización Iberoamericana de Juventud<sup>45</sup>, el voluntariado se puede clasificar en cinco diferentes categorías que se señalan a continuación:

1. Una primera categoría es la que distingue entre el voluntariado como **compromiso social** y el voluntariado como **realización personal**. El voluntariado como compromiso social, se constituye a partir de la ética de la convicción, fundándose en principios e imperativos categóricos. Implica una valoración de la realidad como injusta y, en este sentido, tiene claros matices socio-políticos, por cuanto aspira a lograr una transformación profunda de la sociedad. Puede afirmarse, finalmente, que es heredera cultural de la vieja escuela de la militancia política o sindical. En cambio, el voluntariado como

---

<sup>45</sup>ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE JUVENTUD. *Situación legal del voluntariado en Iberoamerica. Estudio comparado*. Artes Gráficas Campillo Nevado S.A. 2002. Pág. 24.

realización personal está enfocado hacia el sujeto que lo realiza, vinculándose a ideas tales como el probarse a sí mismo y la auto valoración del individuo.

2. Una segunda clasificación (propuesta por Naciones Unidas) se basa en el resultado u objetivo final que persigue el voluntariado. Se distinguen cuatro formas de trabajo voluntario: **ayuda o autoayuda, filantropía o servicio para otros, participación, y promoción o realización de campañas.** La naturaleza del voluntariado vendría determinada por el grado de desarrollo político, económico, social y cultural de la sociedad en la que se inserta, correspondiendo mayoritariamente, por ejemplo, la figura de la “autoayuda” a aquellas comunidades menos desarrolladas. En relación con la ayuda o la autoayuda, el voluntariado correspondería a la asistencia dada entre miembros de un mismo grupo social, por lo que el beneficiario de este tipo de acción es un integrante de dicho grupo. Cuando se habla de filantropía o servicio para otros, a diferencia de la autoayuda, debe entenderse que el principal beneficiario es un tercero y no un miembro del grupo. Otra forma de voluntariado según esta tipología, es la participación y se refiere al rol que cumplen los ciudadanos en el proceso de gobierno, incluye desde la representación en organismos de consulta gubernamental hasta el compromiso personal en proyectos locales de desarrollo. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social realizada en Copenhague en 1995 se lo reconoció como parte indispensable de un buen gobierno. Por último, una cuarta posibilidad de voluntariado tiene que ver con la promoción y realización de campañas, sean estas de denuncia, presión, educación, las cuales persiguen obtener

determinados cambios en el funcionamiento de la sociedad. Comprende por ejemplo las campañas de alcance local y mundial, vinculadas a los discapacitados, enfermos de SIDA y defensa del medio ambiente. Este tipo de voluntariado puede traer consigo conflictos entre el Estado y los voluntarios, pero a partir de los mismos, también la creación de nuevas instituciones sociales a favor de los derechos de las personas.

3. En cuanto al nivel de organización del voluntariado, se distingue entre voluntariado **formal** e **informal**. El voluntariado formal es aquel que cuenta con una organización estructurada que realiza planificación de actividades, se relaciona con otras entidades e instituciones, desempeña un trabajo formalizado y recibe un aporte externo de competencias. Por su parte, el voluntariado informal tiene que ver más bien con la respuesta ante necesidades determinadas, es decir, es una acción espontánea que no se relaciona con las acciones de otras organizaciones, puesto que tiene pautas de trabajo y una organización flexibles, y utiliza las competencias internas de sus propios voluntarios.

4. Una cuarta categoría es la que señala que existe un voluntariado **oficial** y un voluntariado **social de marginación**. Según ésta diferenciación, el voluntariado oficial es aquel que asume un sentido salarial de la gratuidad (lo que permite establecer por ejemplo incentivos), busca la complementariedad entre la sociedad civil y el Estado y, por ello, establece lazos de dependencia entre las organizaciones y la Administración. Se critica este tipo de voluntariado por

cuanto se le considera como una mera actividad de naturaleza acrítica y conservadora de los esquemas individualistas, utilitarios y mercantilistas dominantes. El voluntariado social de marginación del que habla Falcón, por el contrario, es el que se funda en un sentido radical de la gratuidad, actuando sin esperar ni recibir nada a cambio, celoso de su independencia del Estado y, por su propio actuar, está consciente de que genera tensiones y conflictos y no los evade. Este voluntariado es una forma de vida y pretende desempeñar un papel crítico y transformador de las estructuras sociales.

5. Por último, se distingue entre el voluntariado **público** y el voluntariado **privado**, tomando en consideración la naturaleza de la organización en que se presta el servicio, es decir, si la organización se encuentra vinculada al Estado y sus organismos, o en cambio, si la organización es de naturaleza no gubernamental. En el caso del voluntariado privado, ha de entenderse que integran esta categoría, tanto las entidades de la sociedad civil como las empresas con fines de lucro que desarrollan programas de voluntariado.

Como se ha podido observar existen diversos tipos de voluntariado que reflejan la amplitud del fenómeno y el gran número de variables que se deben tener cuenta al elaborar una política pública sobre el tema.

### **Capítulo 3: TERCER SECTOR Y VOLUNTARIADO.**

El tercer sector está conformado por diversas organizaciones que cumplen distintas funciones en el campo de los servicios públicos, la construcción de comunidad y de **capital social**, la movilización social, la expresión de intereses y la incidencia en **políticas públicas**; pero que tienen en común el hecho de no perseguir fines de lucro. Si bien no todas las organizaciones del tercer sector trabajan directa, activa y regularmente con personal voluntario, en este se encuentran las Organizaciones de Voluntariado (ODV). Razón por la cual al examinar este fenómeno es importante tener en cuenta el contexto que ha permitido, e incluso favorecido, su evolución. No obstante, es pertinente tener claro que tanto en el sector privado como en el público se pueden encontrar organizaciones, proyectos o programas de tipo social que incorporan personal voluntario en sus estructuras. Es el caso del programa de la Alcaldía de Bogotá, “Bogotá sin Indiferencia, Bogotá sin Hambre” que fue recientemente premiado con el premio a la solidaridad “Ciudad con Corazón”, por involucrar a los ciudadanos en acciones de voluntariado para proyectos de desarrollo urbano.

#### **3.1. El Tercer Sector.**

El tercer sector se contrapone al sector público que incluye a todas las organizaciones de carácter gubernamental a nivel local, regional o nacional; y al sector privado que incluye organizaciones con finalidad de lucro y que compiten en el mercado. Las organizaciones del tercer sector (OTS) responden

a problemas y necesidades que, o bien los otros dos sectores no cubren, o lo hacen con escasa eficiencia y efectividad social. Se trata de organizaciones privadas cuya actividad contribuye al bienestar de los sectores más débiles y con menos poder económico de la sociedad<sup>46</sup>.

Este sector se ha desarrollado inmerso en los cambios de los modos de gestión de los servicios sociales, que surgen de la tendencia a reducir la intervención pública y administrativa, como parte de las nuevas relaciones entre el Estado y el mercado. El nuevo concepto de Estado moderno como se señaló en el marco teórico, ha permitido revisar la intervención pública en lo social, ampliando las posibilidades de actuación en ese terreno de la sociedad civil y de las organizaciones de voluntariado. Según Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer<sup>47</sup>, la relevancia actual del tercer sector se vincula a su protagonismo en la gestión de políticas sociales de bienestar, no gestionadas directamente por la administración pública y abiertas a formas plurales de gestión de servicios de interés colectivo.

Según Rodrigo Villar, el tercer sector se puede entender como *el conjunto de organizaciones que los ciudadanos generan para producir bienes colectivos y/o públicos no-estatales*. Villar entiende por bienes públicos a aquellos que convienen a todos de la misma manera para su dignidad y que son colectivos por excelencia por lo cual se espera que sean proveídos por el Estado, como

---

<sup>46</sup> **SALINAS RAMOS**, Francisco (Coord.); **RUBIO MARTÍN**, María José y **CEREZO GILARRANZ**, Ignacio. *La Evolución del Tercer Sector hacia la Empresa Social. Estudio Cualitativo*. Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España. Primera Edición. Madrid, 2001. Pág. 16.

<sup>47</sup> Tomado del texto de Salinas. Pág. 15.

por ejemplo, la justicia, la seguridad, la defensa, las leyes, los servicios domiciliarios, la educación básica, la salud preventiva y la libertad de movilización. El objetivo de los bienes públicos es garantizar la equidad y superar la exclusión. Según el autor, cuando la sociedad produce bienes públicos y/o colectivos, estos se definen como bienes públicos no-estatales.

### **3.2. El Tercer Sector en Colombia.**

Según Rodrigo Villar<sup>48</sup>, en Colombia aun no se conoce mucho sobre las dimensiones y dinámicas del sector en su conjunto. Señala el autor que en el país, se utilizan diferentes categorías para hacer referencia al tercer sector o a subgrupos de este: Entidades sin Ánimo de Lucro (ESAL), Organizaciones de la Sociedad Civil, Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones de la Economía Solidaria. Las características de las ESAL se pueden observar en el anexo 4.

Entre los problemas para analizar a las OTS planteados por Villar, se incluyen, el desconocimiento de la heterogeneidad y diversidad de las organizaciones del sector, y el vacío institucional en el que se les sitúa. Señala que generalmente se les suele presentar como grupos voluntarios que florecen “desde abajo” y que espontáneamente deciden asociarse para hacer las cosas desinteresadamente por fuera del gobierno y de la política. No obstante, en su estudio Villar afirma que en Colombia la historia de estas organizaciones ha estado ligada a las transformaciones del Estado, a los arreglos institucionales

---

<sup>48</sup> VILLAR, Rodrigo. *El Tercer Sector en Colombia. Evolución, dimensión y tendencias*. Confederación Colombiana de Organizaciones no Gubernamentales. Bogotá, 2001. Pág. 13.

inherentes a estos cambios, a la relación con los diversos actores intervinientes en esas transformaciones, a las relaciones entre lo “público” y lo “privado”, y a las oportunidades políticas que han orientado las relaciones entre las ESAL y los gobiernos, tanto para la provisión de servicios públicos sociales, como para su participación en las políticas públicas. La formación autónoma de este tipo de organizaciones es relativamente reciente. En este sentido, “mas que una historia aislada del Estado, de las instituciones públicas y de los partidos políticos, las organizaciones del tercer sector han sido interdependientes y entrelazadas con las instituciones estatales, permeadas por vínculos ideológicos, flujos de recursos y roles complementarios, conflictivos o suplementarios”<sup>49</sup>.

Según Villar, históricamente la Iglesia Católica, los partidos políticos y el gobierno, han tenido en Colombia un papel elemental en la formación y el desarrollo de organizaciones civiles. Sin embargo, estas relaciones han empezado a transformarse. “Hoy en día son más comunes las organizaciones de la sociedad civil autónomas y el establecimiento de formas no instrumentales de diálogo político entre gobierno, partidos y estas. Los avances democráticos de mediados de los ochenta y de la Constitución de 1991 contribuyeron a crear condiciones institucionales propicias para estos desarrollos”<sup>50</sup>. Así mismo, los procesos de reforma del Estado, la descentralización, la democracia participativa y la contratación gubernamental con entidades del sector sin ánimo de lucro han impulsado el desarrollo

---

<sup>49</sup> Ibíd. Pág. 17.

<sup>50</sup> Ibíd. Pág. 24.

autónomo de organizaciones y de relaciones de colaboración e incidencia mutua. Sin embargo, en algunos casos, bajo la figura de la contratación con recursos públicos, se reduce la participación de las ESAL y se les ve simplemente como implementadoras y prestadoras de servicios. Es importante tener en cuenta que esta autonomía de las ESAL, no significa la inexistencia de una relación con el gobierno, los partidos políticos, las políticas públicas y la deliberación pública. Esta autonomía implica, como menciona Villar, una relación de doble vía no instrumentalizada y de influencia mutua.

### **3.3. Panorama Nacional del Voluntariado.**

#### **3.3.1. Desarrollo del Voluntariado en Colombia.**

El voluntariado en Colombia se desarrolla sustentado en la solidaridad, la autoayuda y la participación comunitaria. Su expresión institucional surge en el marco de los programas de Alianza para el Progreso, con la creación de la Agencia Coordinadora del Voluntariado de Bogotá y Cundinamarca ACOVOL, en 1963. ACOVOL se creó a raíz del Seminario Bolivariano sobre “Participación de la Mujer en el Desarrollo”, por decisión unánime de los voluntarios de Bogotá y Cundinamarca para mejorar, tecnificar y humanizar los servicios sociales voluntarios, mediante una adecuada formación y para que los grupos trabajaran unidos, dando la oportunidad a las personas de ayudarse y ayudar a otros. Posteriormente se formaliza el voluntariado en Medellín (ADEVOL) y en otras regiones. A raíz de varias reuniones de intercambio con las Asociaciones Departamentales de Voluntariado existentes, se acordó en 1974 la fundación de una organización nacional que se encargara de

aglutinarlas, representarlas ante el gobierno y entidades privadas, proponer programas de formación y orientar a los voluntarios y voluntarias hacia un trabajo organizado coordinado y eficiente. En 1975 se realizó en la ciudad de Cartagena una Asamblea con la participación de 12 Asociaciones Regionales de Voluntariado y se constituyó la Corporación Colombiana de Voluntariado (CCV), como un organismo Nacional. Al año siguiente, se crea la Central Coordinadora del Trabajo Voluntario (CCTV).

Inicialmente, el voluntariado, compuesto mayoritariamente por mujeres de sectores medios y altos, promovió programas sociales en áreas tales como la protección y el cuidado por los desvalidos (ancianos, enfermos y niños), dentro de una estrategia de promoción comunitaria, que no redujo la acción voluntaria a la prestación de servicios o a la asistencia social, varias de las organizaciones de este periodo impulsaron la creación de organizaciones de mujeres en barrios y veredas. Sin embargo, el creciente protagonismo del voluntariado es un proceso que data fundamentalmente de los años noventa.

### **3.3.2. Dimensión, Campos de Intervención y Fuentes de Ingresos del Voluntariado en Colombia.**

Para el desarrollo de este subtítulo, se toman como referencia los resultados obtenidos por el Proyecto Comparativo del Sector No Lucrativo coordinado por el Centro de Estudios de la Sociedad Civil de la Universidad Johns Hopkins, en lo que respecta específicamente al aporte del voluntariado dentro del Sector No

Lucrativo colombiano<sup>51</sup>. En el anexo 8 se puede observar un panorama internacional con respecto a las mismas tres categorías señaladas a continuación.

### **3.3.2.1. Dimensión.**

Para el caso colombiano, de acuerdo con un ejercicio de aproximación al aporte económico del voluntariado, realizado por Alfredo Sarmiento, director de Dansocial<sup>52</sup>, si en Colombia existieran tan sólo 100 mil voluntarios, y cada uno de ellos dedicara diez horas mensuales de trabajo voluntario, se estaría hablando de un millón de horas dedicadas por hombres y mujeres a proyectos sociales. Si se valorara cada hora en diez mil pesos, esto significaría un aporte mensual de 10 mil millones de pesos y anual de 120 mil millones de pesos. Por su parte, Rodrigo Villar menciona que a pesar de que el número de voluntarios es muy fluctuante, a la Corporación Colombiana de Voluntariado (CCV), están afiliados 636 grupos voluntarios en los cuales participan alrededor de 30.535 voluntarios. Sin embargo, en su estudio comparativo sobre Entidades sin Ánimo de Lucro (ESAL), el autor señala que en las 135.599 ESAL incluidas en el estudio, se encontraron 286.861 empleados de tiempo completo, lo cual representa un 2.38% del empleo total no agrícola del país. En estas mismas entidades, según datos arrojados por la investigación, trabajan el equivalente a 90.756 voluntarios de tiempo completo<sup>53</sup>, lo cual significa que el número de voluntarios es mucho mayor y que esta cifra solo hace referencia a los

---

<sup>51</sup> VILLAR, Rodrigo (2001). Op. Cit.

<sup>52</sup> I FORO DE VOLUNTARIADO DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA. Memorias. *Tiempo, trabajo y talento organizados para la solidaridad*. Bogotá, 28 y 29 de julio de 2003.

<sup>53</sup> VILLAR, Rodrigo (2001). Op. Cit. Pág. 96.

voluntarios que trabajan en las organizaciones contabilizadas en el estudio, entre las cuales no se incluyen organizaciones políticas de carácter partidista, ni religiosas de carácter sacramental (ver anexo 2). Señala Villar, que en el estudio de Sudarsky sobre el capital social en Colombia, se tomó una muestra representativa de la población mayor de 18 años y se reportó que un 48% de esta, realiza algún trabajo voluntario.

### **3.3.2.2. Campos de Intervención.**

El voluntariado se expresa en diversos campos como son: la educación de niños y adultos, el cuidado de enfermos, la prevención y atención de desastres, la rehabilitación de personas con discapacidad, la atención de ancianos, el deporte, el medio ambiente, la formación de cultura cívica y la autoayuda de las comunidades. Con respecto a las áreas de actividad en el sector, los resultados de la investigación de Rodrigo Villar evidencian que la educación es el área de actividad más importante en Colombia a pesar de que no concentra tantos trabajadores en comparación con otros países de Latinoamérica (ver anexo 3). Al incluir el trabajo voluntario en la gráfica, como se observa en el anexo 3, aunque el campo educativo sigue predominando, la distancia con el campo de la salud disminuye. Así mismo, al incluir el trabajo voluntario, el campo de servicios sociales se ubica en segundo lugar desplazando al de salud. Los dos campos que aportan el mayor porcentaje de voluntarios con relación al total son desarrollo y vivienda (35.6%), y servicios sociales (31.6%). La importancia de estos dos campos, está dada en gran medida por el peso que tienen las Juntas de Acción Comunal en el campo de desarrollo, y los Hogares de

Bienestar Familiar en el caso de los servicios sociales. Es importante rescatar que estas son las organizaciones mas extendidas y con mayor presencia en las zonas pobres del país. Una particularidad importante del trabajo voluntario que se realiza en estas organizaciones es su carácter solidario y de ayuda mutua. Es un voluntariado dirigido a la propia comunidad y no a una población diferente como generalmente ocurre con los demás tipos de trabajo voluntario.

### **3.3.2.3. Fuentes de Ingresos.**

Con respecto a las fuentes de ingresos del sector no lucrativo, se pueden tener en cuenta tres categorías: 1) **Recursos del gobierno**: vía contratos, transferencias, subsidios o pagos indirectos; 2) **Donaciones privadas**: individuales, empresariales o de fundaciones; y 3) **Ingresos privados**: derivados del pago realizado por los beneficiarios de los servicios, por el pago de cuotas en organizaciones de membresía, por la venta de productos o por ingresos derivados de inversiones.

Menciona Villar, que contrario al peso que comúnmente se le adjudica a las donaciones en el financiamiento del sector, los resultados del estudio permiten observar que en su mayoría esta es la fuente menor de recursos para las organizaciones. Como se puede observar en el anexo 4, el ingreso privado, es el dominante en la mayoría de los campos. Solamente en las áreas de desarrollo y ambiente, los ingresos provenientes de las donaciones privadas son predominantes, con porcentajes de 51.9% y 42.6% respectivamente.

#### **Capítulo 4: MARCO LEGAL DEL VOLUNTARIADO EN COLOMBIA.**

La regulación legal es un factor primordial que constituye una herramienta importante para la consolidación del voluntariado como una actividad con una fuerza social significativa en el país. La ley 720 de 2001 ha contribuido a perfilar el panorama del voluntariado en Colombia. Precisamente, una de las novedades que presenta este fenómeno con respecto a otras formas de participación y colaboración en actividades sociales, es su institucionalización jurídica.

Para empezar es importante señalar que existen dos modelos de legislación sobre voluntariado: legislaciones de carácter simple y legislaciones de carácter complejo<sup>54</sup>. El modelo de legislación simple opta por una legislación breve y con objetivos precisos, no pretende normar extensamente la materia. Con esta solo se esperan evitar y solucionar las confusiones entre las actividades voluntarias y las remuneradas. Este tipo de legislación define el voluntariado, establece las organizaciones en que puede practicarse y regula de forma muy simple la relación entre voluntarios y entidades. El modelo de legislación compleja dentro del cuál se encuentra la ley colombiana implica una mayor regulación de la actividad. Bajo este modelo se establecen definiciones de los distintos actores involucrados en la materia y regulaciones precisas de los derechos y deberes que corresponden a las partes, así como las formas de

---

<sup>54</sup> ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE JUVENTUD (2002). Op. Cit. Pág. 128.

constituir el vínculo entre ellas. En algunos casos, se incorporan los principios que inspiran la ley. También se norma la creación de organismos institucionales del Estado y la definición de las tareas que se les asignan en torno al voluntariado. En conclusión, son legislaciones que regulan la mayoría de las facetas de desarrollo del voluntariado.

#### **4.1 . La Ley 720 del 2001.**

En Colombia se tramitó el proyecto de ley No. 220 de 15 de mayo de 2001, que tenía por objeto regular jurídicamente la actividad del voluntariado. De este proceso resultó la Ley 720 de 29 de diciembre de 2001, por medio de la cual se reconoce, promueve y regula la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos. En cuanto a su fundamentación política, se sostiene en la exposición de motivos del proyecto de ley, que la satisfacción de los intereses generales ha dejado de ser responsabilidad exclusiva del Estado, pasando éste a necesitar cada vez más de la participación de los ciudadanos en la solución de los problemas que afectan a la sociedad. Junto a la valoración de la autogestión ciudadana, también se plantea la necesidad de incorporar a los ciudadanos en tareas de trabajo voluntario, ya que el Estado no cumple con su deber constitucional de garantizar una buena calidad de vida a todas las personas.

**4.1.1. Fundamentos Constitucionales de la Ley:** El artículo 1 de la Constitución Política señala que:

“Colombia es un Estado social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades

territoriales, democrática, participativa y pluralista, 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”.

Además, en las normas que regulan los deberes de la persona y del ciudadano, el artículo 95 en su número 2, establece que han de “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”; y en su número 5 dice que han de “participar en la vida política, cívica y comunitaria del país”. Por último, el artículo 103 establece que:

“el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”.

#### **4.1.2. El Objeto y el Ámbito de Aplicación de la Ley:** La ley tiene por objeto

“promover, reconocer y facilitar la acción voluntaria como expresión de la participación ciudadana, el ejercicio de la solidaridad, la corresponsabilidad social, reglamentar la acción de los voluntarios en las entidades públicas o privadas y regular sus relaciones”.

Asimismo, establece que se aplicará a toda la acción voluntaria formal o informal que se desarrolle en el país, ya sea que ésta se efectúe en el propio territorio colombiano o fuera de él, como en el caso de que organizaciones colombianas envíen voluntarios a otros países. También regula el envío de voluntarios por parte de organizaciones extranjeras a Colombia.

#### 4.1.3. Conceptos:

- **Voluntariado:** Se entiende por voluntariado 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.
- **Voluntario:** Según la ley en su artículo 3, número 2, se entiende por voluntario 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, privadas o fuera de ellas.
- **Actividades de interés general:** Se entiende por actividades de interés general aquellas actividades asistenciales, de servicios sociales, cívicas, de utilización del ocio y el tiempo libre, religiosas educativas, culturales, científicas, deportivas sanitarias, de cooperación al desarrollo, de defensa del medio ambiente, de defensa de la economía o de la investigación, y similares que correspondan a los fines de la acción voluntaria. Como se puede observar, la ley opta por un concepto amplio de voluntariado superando su carácter meramente asistencialista.
- **Organizaciones de Voluntariado (ODV):** Estas organizaciones son 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.
- **Entidades con Acción Voluntaria (ECAV):** Son aquellas que sin tener como finalidad el voluntariado, realizan acción voluntaria.

#### 4.1.4. Principios del Voluntariado:

La ley señala siete principios que fundamentan la acción voluntaria:

- **Principio de libertad:** Se define la libertad como principio de acción tanto de los voluntarios como de los destinatarios, quienes actuarán con espíritu de unidad y cooperación.
- **Principio de participación:** Se define la participación como el principio democrático de intervención directa y activa en las responsabilidades comunes, promoviendo el desarrollo de un tejido asociativo que articule a la comunidad desde el reconocimiento de su autonomía y pluralismo.
- **Principio de solidaridad:** La solidaridad es entendida como principio del bien común que inspira acciones a favor de personas y grupos, atendiendo el interés general y no exclusivamente el de los miembros de la propia organización.
- **Principio de compromiso social:** El compromiso social implica un principio de corresponsabilidad que orienta una acción estable y rigurosa, buscando la eficacia de sus actuaciones como contribución a los fines de interés social.
- **Principio de autonomía:** El establecimiento de este principio en el marco legal del voluntariado implica asegurar la autonomía de éste

respecto a los poderes públicos y económicos y, en tanto principio general, ampara la capacidad crítica e innovadora de la acción voluntaria, sensibilizando a la sociedad sobre nuevas necesidades y estimulando una acción pública más eficaz.

- **Principio de respeto a la libertad de conciencia:** La ley se refiere con este principio al respeto por las convicciones y creencias de las personas, luchando contra las distintas formas de exclusión.
- **Principio de aplicabilidad de las normas democráticas:** Este principio incorpora al voluntariado todos los principios inspiradores de una sociedad democrática, pluralista, solidaria y participativa.

**4.1.5. Fines del Voluntariado:** De acuerdo a su artículo 6, los fines del voluntariado son como primera medida 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: la vida, la libertad, la solidaridad, la justicia y la paz. Y segundo, fomentar, a través del servicio desinteresado, una conciencia ciudadana generosa y participativa para articular y fortalecer el tejido social.

**4.1.6. Relaciones entre los Voluntarios, las ODV y las ECAV:** La ley propone un marco ético y normativo social que debe respetarse en las relaciones entre los voluntarios, las ODV y las ECAV. Dicho marco establece que las relaciones serán respetuosas, leales, generosas, participativas, formativas y de permanente diálogo. Así mismo, se establece el deber de los voluntarios de guardar confidencialidad de los planes, programas, proyectos y acciones que lo requieran. Por otro lado tienen el derecho de solicitar una certificación de los servicios prestados.

#### **4.1.7. Normas sobre la Cooperación entre los Sectores Público y Privado:**

Las Organizaciones de Voluntariado y las Entidades con Acción Voluntaria tienen derecho a recibir apoyo financiero, material y técnico, mediante recursos públicos orientados al adecuado desarrollo de sus actividades. Con esta norma se establece que el Estado debe contribuir a la práctica del voluntariado mediante los instrumentos señalados. Por otro lado, y como parte de la lógica de la cooperación entre el sector público y el privado, se reconoce a las organizaciones y entidades el derecho a participar en el diseño de políticas públicas y ciudadanas.

**4.1.8. Valoración Económica de la Acción Voluntaria:** En la ley se señala un mandato para el Gobierno Nacional, en el sentido de que éste debe establecer los mecanismos necesarios para facilitar la construcción de un indicador que valore el aporte de la acción voluntaria al Producto Interno Bruto del país. Este mecanismo contribuirá a una mayor valoración no sólo social, sino económica, del significado y aporte que tiene el voluntariado en el desarrollo social del país. La información que se recoja a través de estos instrumentos será útil para profundizar la legislación sobre voluntariado en el futuro.

**4.1.9. El Sistema Nacional de Voluntariado:** El conjunto de instituciones, organizaciones, entidades y personas que realizan acciones de voluntariado constituyen el Sistema Nacional de Voluntariado. Este sistema tendrá por finalidad la promoción y fortalecimiento de la acción voluntaria, para lo cual buscará desarrollar alianzas estratégicas e implementar el trabajo en red del

conjunto de los actores que lo componen. Con el fin de poner en marcha el modelo, se podrán constituir Consejos de Voluntariado a nivel municipal, departamental y nacional. Estas instancias serán de carácter colegiado y autónomo, y se considerarán organismos de naturaleza privada para todos los efectos. En cuanto a su composición, se integrarán mayoritariamente por Organizaciones de Voluntariado y Entidades con Acción Voluntaria.

#### **4.2. El Proyecto de Reglamentación de la Ley 720 de 2001.**

Actualmente, en el Departamento Administrativo Nacional de Economía Solidaria (DANSOCIAL) se gesta el proyecto de reglamentación de la Ley 720 de 2001. Gracias a la colaboración prestada por la entidad se obtuvo información sobre dicho proyecto. A continuación se señalarán algunos aspectos contenidos en la elaboración del decreto.

- **Consideraciones preliminares:** Según Dansocial en Colombia existen un gran número de organizaciones de voluntariado que agrupan a más de 100.000 colombianos, como se evidenció en el Primer Congreso Nacional de Voluntariado realizado el 6 y 7 de diciembre de 2001 en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Estas organizaciones apoyan el desarrollo de la sociedad en temas como la atención y prevención de desastres, la salud, la educación, el control social, la participación ciudadana, entre otros. Por su parte, la resolución 56/38 de las Naciones Unidas “Recomendaciones sobre el apoyo al voluntariado” de la Asamblea General del 10 de Enero de 2002, en su numeral 6 establece las recomendaciones sobre las maneras en que los gobiernos y el sistema de las Naciones Unidas pueden apoyar el voluntariado;

y en el numeral 8 exhorta a todos los gobiernos y a las organizaciones del sistema de Naciones Unidas a tener debidamente en cuenta dichas recomendaciones.

▪ **Apoyo del Gobierno Nacional al voluntariado:** La entidad del Estado responsable de fomentar el voluntariado en Colombia será Dansocial. La Misión de Dansocial frente al voluntariado será: 1) desarrollar proyectos de capacitación, asistencia técnica, fomento y fortalecimiento dirigidos a las ODV y ECAV inscritas en el Sistema Nacional de Voluntariado; y 2) apoyar la conformación del Sistema Nacional de Voluntariado por medio de la Red Pública de Apoyo al Sector Solidario.

▪ **Acción voluntaria formal e informal:** En el decreto se hará la distinción entre acción voluntaria formal (aquella que se realiza a través de las ODV y de las ECAV de las que trata el artículo 3 de la Ley 720 de 2001) e informal (demás acciones voluntarias).

▪ **Reconocimiento de gastos a los voluntarios:** Será optativo de las ODV y las ECAV reconocer y sufragar los gastos de desplazamiento, alimentación, materiales y alojamiento en que incurra el voluntario para cumplir con sus acciones. Estos pagos no constituirán remuneración laboral.

▪ **Las Entidades con Acción Voluntaria:** Las organizaciones o sociedades con ánimo de lucro que en ejercicio del principio de compromiso social diseñen y ejecuten proyectos solidarios que tengan como fin o medio la acción voluntaria, se considerarán ECAV; así como las Instituciones de Educación Superior (IES) que cuenten con proyectos o programas con acción voluntaria. En ningún caso las organizaciones con ánimo de lucro podrán desarrollar

acciones propias de su objeto social que generen lucro o valor agregado a sus productos y/o servicios con acción voluntaria.

- **Reglamento de voluntariado:** Todas las ECAV así como las ODV deberán contar con un reglamento de voluntariado el cual deberá fijarse en un lugar visible de su sede. Dicho reglamento deberá contemplar como mínimo los derechos y deberes de los voluntarios.

- **Registro de los voluntarios:** Todas las ODV y ECAV deberán contar con un sistema de registro que como mínimo contenga el nombre del voluntario, el número del documento de identidad, el número de horas de voluntariado mensuales que realiza, su profesión, el grado de escolaridad y la labor en la que desempeña su voluntariado. Dentro de los tres primeros meses de cada año todas las ODV y ECAV registradas en el Sistema Nacional de Voluntariado entregaran a los Consejos Municipales de Voluntariado un resumen de este sistema de registro. De la misma forma las ODV durante los tres primeros meses del año reportarán a los Consejos Municipales de Voluntariado los ingresos y egresos del año anterior de cada grupo.

- **Seguridad Social en Salud para los voluntarios:** Las ODV y las ECAV deberán verificar que los voluntarios se encuentren afiliados a una Administradora del Régimen Subsidiado (ARS) o a una Empresa Promotora de Salud (EPS) ya sea como cotizantes o beneficiarios.

- **Apoyo de voluntarios a entidades del Estado:** Las entidades del Estado podrán recibir voluntarios para apoyar las tareas propias de la entidad. No obstante, la acción voluntaria en ningún caso podrá sustituir el trabajo desempeñado por funcionarios o servidores públicos.

- **Seguro de accidentes y de vida para los voluntarios:** Los voluntarios inscritos en organizaciones que pertenezcan al Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres deberán contar con un seguro de accidentes y de vida.
- **Participación de las ODV en los concursos y licitaciones públicas:** En los concursos y licitaciones que realicen entidades del Estado colombiano con recursos públicos las ODV inscritas en el Sistema Nacional de Voluntariado podrán acreditar cualquier tipo de cofinanciación con horas de voluntariado, sin que esto constituya un tratamiento preferencial para las ODV y ECAV.
- **Reconocimiento de la acción voluntaria como experiencia laboral:** Las certificaciones de voluntariado expedidas por organizaciones pertenecientes al Sistema Nacional de Voluntariado serán reconocidas como experiencia laboral válida.
- **Reconocimiento del 5 de diciembre como día del voluntariado:** Se reconocerá el 5 de Diciembre de cada año como día del voluntariado. A través de Dansocial se hará público dicho reconocimiento.
- **Medición del impacto del trabajo voluntario en el Producto Interno Bruto:** El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), será la entidad del Gobierno Nacional encargada de cumplir con lo dispuesto en el párrafo del artículo 8 de la Ley 720 de 2001, para lo cual tendrá un máximo de dos años a partir de que se expida el decreto.
- **Vinculación al Sistema Nacional de Voluntariado:** La vinculación de las ODV, ECAV y voluntarios informales al Sistema Nacional de Voluntariado será

totalmente voluntaria, es decir que cualquier organización puede entrar o salir del sistema cuando lo estime conveniente.

▪ **Creación, funciones y estructura de los consejos municipales, departamentales y nacional de voluntariado:** En el decreto también se reglamentará la creación de los Consejos Municipales de Voluntariado, de los Consejos Departamentales de Voluntariado, y del Consejo Nacional de Voluntariado; y se especificarán sus respectivas funciones y estructuras.

▪ **Inscripción y registro de los consejos de voluntariado:** Las actas de los Consejos Municipales y departamentales de voluntariado serán inscritas ante las Secretarías de Gobierno Municipales y Departamentales respectivamente.

## Capítulo 5: ANÁLISIS DE RESULTADOS.

**5.1. Respecto a las relaciones entre voluntariado y Estado:** Teniendo en cuenta el concepto de Estado moderno, tanto el Estado como la sociedad civil deben complementarse en la formulación e implementación de políticas públicas para atender las necesidades de los ciudadanos. Es importante reconocer la capacidad del voluntariado como mecanismo efectivo para complementar la labor del Estado en materia social. No obstante, el voluntariado no sustituye la responsabilidad de este, ni suple el trabajo de funcionarios remunerados; él actúa desde la responsabilidad de la sociedad civil reconstruyendo y fortaleciendo el capital social y el tejido social.

**5.2. Respecto al marco legal:** Partiendo de lo mencionado en el marco teórico sobre las políticas públicas se puede señalar que la ley 720 de 2001 carece de recursos e indicadores que permitan medir su grado de cumplimiento. No se establece cual es la entidad responsable de su implementación, ni las funciones que debe desarrollar; y aun no se cuenta con un indicador que mida el aporte de la acción voluntaria al PIB. La adecuada reglamentación de la ley y su apropiada implementación es fundamental para que la contribución del voluntariado al desarrollo, al capital social y a las políticas públicas sea realmente sólida.

- **Definición de Voluntariado:** Cuando se habla de voluntariado no se hace referencia a un conjunto social homogéneo, identificable y medible fácilmente, sino, por el contrario, a un conglomerado no fácilmente clasificable de

situaciones en las que los seres humanos demuestran, de distintas maneras, su solidaridad, su conciencia y su responsabilidad política y social. La definición de voluntariado dada en la Ley 720 de 2001 se refiere a este, precisamente, como una actividad humana que abarca un campo muy amplio. Para establecer esta amplitud la ley se vale del concepto de “interés general”. Con respecto al entorno organizacional señalado por Davis Smith, la legislación colombiana reconoce que el voluntariado puede desarrollarse individualmente y fuera del ámbito de organizaciones y descarta el carácter organizado y permanente de las acciones.

- **Derechos y Deberes de los Voluntarios:** Al respecto la ley no es específica. En esta se señala que los voluntarios podrán solicitar una certificación de los servicios prestados, que las ODV y las ECAV tendrán derecho a recibir apoyo financiero, material y técnico mediante recursos públicos así como a participar en el diseño de políticas públicas; que las entidades mencionadas podrán crear Consejos Municipales de Voluntariado y que estos podrán crear Consejos Departamentales de Voluntariado los cuales a su vez podrán crear el Consejo Nacional. No obstante, no se mencionan claramente los derechos y deberes de los voluntarios, las ODV y las ECAV.

- **Aseguramiento de los riesgos:** Se pueden apreciar tres clases de seguros para cubrir los riesgos asociados a la acción de los voluntarios: 1) el seguro contra accidentes y enfermedades que puedan sufrir los voluntarios en el ejercicio de sus actividades, 2) el seguro de responsabilidad civil que cubre los eventuales daños y perjuicios ocasionados a terceros por los voluntarios, y 3) un seguro social voluntario para cubrir aquellos riesgos que están en la base de

los sistemas generales de seguridad social como vejez e invalidez, en el caso de una persona que se dedica tiempo completo al servicio voluntario. Como se observó en la ley, no se contempla ningún artículo al respecto. No obstante, en el proyecto de reglamentación se establece la obligación de que los voluntarios se encuentren afiliados a una ARS o a una EPS, y que los que pertenezcan al Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres, cuenten con un seguro de accidentes y de vida.

- **Relaciones entre empleo remunerado y voluntario:** En la legislación se pueden tener en cuenta dos situaciones al respecto. La primera es evitar la sustitución de puestos de trabajo remunerados por actividades desempeñadas por voluntarios. Y la segunda, señalar que los voluntarios tienen derecho de faltar a su empleo cuando se den algunas circunstancias extraordinarias (catástrofes, calamidades públicas, etc.), casos en los que la ausencia sería justificada y no podría ser causal de despido ni de sanciones económicas. Ante esto, la ley no hace ninguna referencia y el proyecto de reglamentación tampoco lo tiene en cuenta.

- **El papel del Estado en la promoción del voluntariado:** La mayoría de las legislaciones asignan al Estado un papel que desempeñar en el estímulo y desarrollo del voluntariado. Por lo general, estas medidas se refieren a obligaciones frente a los seguros por accidentes y enfermedades, formación y capacitación, asistencia técnica e incentivos. En la ley colombiana se incorporan normas sobre asignación de recursos públicos al voluntariado por parte del Gobierno Nacional, estableciendo como derecho de las organizaciones el poder acceder a apoyo financiero, material y técnico. La ley

también señala que el gobierno debe facilitar la construcción de un indicador que mida el aporte del voluntariado al PIB.

**5.3. Respecto a la participación y al capital social:** Entre los principales aportes del voluntariado a nivel social y político, se puede señalar que éste potencia la cohesión social, la participación y la credibilidad en la política, en tanto que promueve el control de la sociedad civil sobre el Estado, facilitando una mayor gobernabilidad. Según José Bernardo Toro, una sociedad será más sólida, en cuanto tenga un mayor número de organizaciones que generen transacciones políticas, económicas, sociales y culturales. Para el autor, la asociación organizada produce autorregulación en la sociedad y permite más fácilmente la protección de los derechos y la participación de los ciudadanos<sup>55</sup>. Así mismo, el voluntariado fortalece los procesos de inclusión social de muchos de los sectores marginados de la sociedad. Este funciona como resistencia, denuncia y propuesta alternativa a la política social de los gobiernos. Los grupos de voluntariado con su actividad, contribuyen a mejorar la calidad de vida de algunos sectores de la sociedad a través de objetivos, programas y servicios que no buscan el enriquecimiento personal individual y que surgen inspirados en motivaciones solidarias. Como se señala en el marco teórico, se puede considerar que el voluntariado genera confianza y es por tanto un elemento esencial en la edificación del capital social. Esta característica del voluntariado ha sido destacada por las Naciones Unidas, al señalar que su beneficio principal consiste en contribuir a la formación de

---

<sup>55</sup> **V ENCUENTRO IBEROAMERICANO DEL TERCER SECTOR.** *Lo Público: Una pregunta desde la sociedad civil. Memorias.* Quebecor Impreandes Ltda. Bogotá, 2001. Pág. 179.

capital social, fomentando "la confianza entre los ciudadanos y la elaboración de normas de solidaridad y reciprocidad, indispensables para la estabilidad de las comunidades".

**5.4. Respecto a la relación entre tercer sector y voluntariado:** La proximidad de las organizaciones del tercer sector (organizaciones no lucrativas) a los problemas y necesidades sociales, su sensibilidad, su relación directa y cercana con los beneficiarios, su alta calidad de los servicios, su capacidad de adaptación y su creatividad y capacidad de innovación, les sitúa en una posición privilegiada como productoras y gestoras de servicios sociales, no solamente detectando las necesidades de los ciudadanos sino también planteando propuestas y alternativas para hacerles frente. Con respecto a los resultados del Proyecto de Estudio Comparativo del Sector no Lucrativo de la Universidad Johns Hopkins, y de la investigación realizada por el Programa de Fomento al Voluntariado, del Ministerio Secretaría General de Gobierno de Chile (anexo 8); en Colombia al igual que en el resto de América Latina, predomina un modelo de voluntariado orientado a la educación y a los servicios sociales, mientras que en Estados Unidos el voluntariado se orienta mayoritariamente a la salud. En Colombia al igual que en países como Estados Unidos y España, las cuotas de socios y los pagos de servicios son las que contribuyen en mayor medida al financiamiento del sector, no obstante, se observa una tendencia a la mayor participación del Estado al respecto. Por otro lado, es importante resaltar en Colombia el predominio del voluntariado en los campos *desarrollo y vivienda y servicios sociales* (uno de los más descuidados

por parte del Estado). Finalmente, se puede concluir que la cantidad de voluntarios y de instancias disponibles para ejercer este tipo de actividad está estrechamente relacionada con la solidez y el número de plataformas o redes de voluntariado existentes en los diferentes países.

#### **5.5. Respecto al manejo, al flujo y a la transparencia en la información:**

Durante la elaboración de la presente monografía se observó la inexistencia de un registro unificado, de ámbito estatal que permita no solo conocer quienes son voluntarios y que hacen, sino también estimar con fiabilidad el número de organizaciones que conforman el sector. Aunque estudios recientes como el desarrollado por Rodrigo Villar han intentado cuantificar su dimensión, el conocimiento existente es aún muy precario. Las fuentes relevantes de producción de conocimiento, aún no han institucionalizado un área de estudio en torno a la dimensión de la sociedad civil expresada en las distintas formas de voluntariado. Esta carencia de datos, estudios e información sistematizada sobre la realidad del sector, dificulta el conocimiento de los alcances de la acción voluntaria. En consecuencia y por lo general, tanto los análisis de tendencias como los programas que se diseñan para la promoción del voluntariado, se estructuran de manera tentativa, especulativa, y en algunos casos con carácter experimental. Así mismo, se dificulta el rol que le compete al Estado en la estructuración de líneas de acción coherentes y operativas para aprovechar y promover su desarrollo y consolidación. De las organizaciones y entidades que se visitaron cabe destacar la poca información cuantitativa con que cuentan y la falta de organización y comunicación entre ellas. La

información no se encuentra ordenada ni existen las instancias adecuadas que se encarguen de su difusión. No existen cifras exactas sobre el número de Organizaciones de Voluntariado y de Entidades con Acción Voluntaria en el país, así como datos sobre el número de voluntarios que trabajan en ellas, el tiempo que dedican, las áreas en que se desempeñan, y el número de población que atienden. Tampoco existe una comunicación fluida entre las distintas ODV y ECAV, que les permita coordinar esfuerzos y maximizar su potencial. En este sentido, los ciudadanos no cuentan con información suficiente y clara que les genere confianza y les facilite vincularse y participar en la labor de alguna organización. Finalmente, se espera que el sistema de registro propuesto en el proyecto de reglamentación de la ley resulte en una mejoría significativa al respecto.

## **Capítulo 6: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

**6.1. Respecto a las relaciones entre voluntariado y Estado:** Es importante crear una cultura de relación y alianza entre el Estado y las diferentes formas y niveles en que al interior de la sociedad se expresa el voluntariado como participación ciudadana. Este debe ser asumido dentro de la construcción de políticas públicas como una oferta innovadora que profundice en la participación de los ciudadanos en la definición, ejecución y evaluación de las mismas.

### **6.2. Respecto al marco legal:**

- **Generalidades:** Al formular una política de voluntariado es necesario tener en cuenta el tamaño, la complejidad y la ubicación del problema, cual es la demanda o necesidad que se origina y cuales son los recursos estatales disponibles para ello. Es importante que las leyes sean adecuadas, ya que cuando no lo son, la sociedad tiende a tomar medidas alternativas que van en contra del orden social. Los esfuerzos normativos deben a la vez que respetar la naturaleza del voluntariado como movimiento social autónomo, evitando legislaciones excesivamente regulatorias, darle el respaldo adecuado generando mecanismos que le confieran el apoyo necesario para su desarrollo en materia de cobertura, asistencia, capacitación y reconocimiento. La legislación en esta materia debe fomentar el voluntariado por medio de mecanismos de asistencia técnica, programas de capacitación, iniciativas de difusión y plataformas de servicios de información. Como se señala en el

proyecto de reglamentación es necesario definir cual es la entidad del Estado que coordinará el cumplimiento de las obligaciones que la ley le asigna el gobierno, especificar las medidas de apoyo que proporcionará el Estado, delinear el funcionamiento del Sistema Nacional de Voluntariado y detallar como y quién hará la medición del aporte del voluntariado al Producto Interno Bruto. Finalmente, se puede contemplar la figura del “recibo de donación por horas de trabajo voluntario” que permita a los voluntarios valorar económicamente su aporte y deducir dicho valor de los impuestos sobre la renta. Esto puede considerarse como un incentivo, sin embargo debe debatirse cuidadosamente ya que puede vulnerar el carácter gratuito y sin contraprestación material del voluntariado.

- **Derechos y Deberes de los Voluntarios:** En la reglamentación de la Ley se deberían establecer claramente los derechos y deberes de los voluntarios así como de las ODV y las ECAV y no dejarlos al criterio de estas. Tomando como referencia la legislación española, una de las mas completas al respecto, se pueden considerar como derechos de los voluntarios, el derecho a la formación continua, a recibir los medios necesarios para el ejercicio de las funciones que se les asignen, a un trato igualitario, a participar en la organización en que se inserten, a un seguro contra accidentes y enfermedades, al reembolso de gastos, a una identificación como voluntario, a condiciones seguras e higiénicas en la actividad voluntaria, y al reconocimiento social.

- **Relaciones entre empleo remunerado y voluntario:** Sería conveniente especificar en la reglamentación de la ley los casos en los cuales el trabajo

voluntario primaría sobre el empleo remunerado de algún voluntario sin que esto signifique ningún tipo de sanción para el ciudadano.

- **Forma de constitución de la relación de voluntariado:** Es importante que la reglamentación de la ley exprese claramente cómo se debe efectuar la incorporación de los voluntarios a las organizaciones con las que realizarán sus actividades. Es importante que esta incorporación se realice en virtud de un acuerdo que genere derechos y obligaciones recíprocos tal como se propone en el proyecto de reglamentación.

**6.3. Respecto a la participación y al capital social:** Ya que, según Sudarsky (anexo 2) la pertenencia a lo religioso no genera capital social es necesario desarrollar una sociedad civil secular en tanto que el grado de actividad en organizaciones voluntarias disponible en la sociedad está siendo copado por organizaciones religiosas. Por su parte, Carlos Germán Hernández Arévalo, señala que en Colombia las estructuras sociales no generan los lazos de confianza y cohesión social necesarios para alcanzar niveles de desarrollo integral<sup>56</sup>. En consecuencia, es necesario desarrollar lazos de solidaridad que empujen y faciliten la búsqueda de soluciones a los problemas y obstáculos sociales, políticos y económicos que plantea la realidad nacional, así como lazos de confianza entre los individuos y entre estos y las instituciones que componen la estructura social.

---

<sup>56</sup> **AMAYA PULIDO**, Pedro José y otros. *Colombia un país por construir: problemas y retos presentes y futuros*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2001. Pág. 37.

**6.4. Respecto a la relación entre tercer sector y voluntariado:** Es necesario tener en cuenta que el voluntariado constituye una forma particular de participación ciudadana, que tiene características propias y distintivas<sup>57</sup> que lo definen. Si bien una buena parte del voluntariado se desarrolla en organizaciones del tercer sector, debe haber claridad con respecto a que términos como voluntariado, sociedad civil y tercer sector entre otros, no son homologables, en tanto que se disuelve la identidad propia del voluntariado, se restringe su alcance y no se reconocen las especificidades que diferencian al voluntariado de otros actores sociales. Se recomienda una mayor investigación en el campo del voluntariado, que indague en la evolución y la dimensión de este, para identificar ciertas tendencias que permitan una mirada mas informada sobre el voluntariado y el tercer sector.

**6.5. Respecto al manejo, al flujo y a la transparencia en la información:** Es importante contar con canales de información ágiles y transparentes a través de los cuales se haga difusión de los espacios generados por las distintas ODV y ECAV, para promover y organizar la participación ciudadana. Se requiere de una entidad que sistematice la información existente en cuanto al número de ODV y de ECAV, a los campos de intervención del voluntariado, al número y perfil de los voluntarios, a los ingresos del sector y a su contribución económica, al número y al perfil de la población atendida, entre otros; y que a su vez, cuente con mecanismos para su permanente actualización. Igualmente, es importante contar con una plataforma o red que centralice la información y que coordine y asista técnicamente a las ODV y a las ECAV, y

---

<sup>57</sup> Donación de trabajo productivo, destinatario distinto del voluntario, ausencia de coacción, pluralidad de motivaciones, satisfacción de necesidades esenciales insatisfechas, entre otras.

facilite la comunicación entre ellas. La importancia del manejo de la información y de los procesos de comunicación radica en que entre mas clara y transparente sea la información que se divulgue, mas solidez logrará adquirir el sector voluntario en nuestro país. Para esto se recomienda construir una herramienta informática que permita manejar y actualizar periódicamente una base de datos sobre organizaciones de voluntariado que facilite a estas y a los interesados en realizar algún trabajo voluntario, tomar contacto a través de Internet.

## BIBLIOGRAFÍA

**AHUMADA**, Consuelo. *Política social y reforma de la salud en Colombia*. En: Relaciones internacionales, política social y salud: desafíos en la era de la globalización. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

**AMAYA PULIDO**, Pedro José y otros. *Colombia un país por construir: problemas y retos presentes y futuros*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2001.

**BAUMAN**, Zygmunt. *En Busca de la Política*. Fondo de Cultura Económica. México, 2002.

**BUENAHORA FEBRES-CORDERO**, Jaime. *La Democracia en Colombia. Un proyecto en construcción*. Imprenta de la Contraloría General de la República. Bogotá, 1995.

**CALO**, Juan Ramón. *¿Qué es ser voluntario?*. Cuadernos de la Plataforma No. 2. Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España.

**CORTINA**, Adela. *Alianza y Contrato*. Editorial Trotta. Madrid, 2001.

**DAVIS SMITH**, Justin. *Voluntariado y desarrollo social*. Documento elaborado en el marco de las actividades de Naciones Unidas para el seguimiento de la cumbre sobre desarrollo social de Copenhague. Nueva York, noviembre de 1999.

**DE SOUSA SANTOS**, Boaventura. *La Caída del Ángelus Novus: Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. Ediciones Antropos Ltda. Bogotá, 2003.

**DOCUMENTO CONPES**. *Promoción de la Participación de la Sociedad Civil. Del derecho a participar a la participación efectiva*. Bogotá, 1995.

**DONATI**, Pierpaolo. *El Desarrollo de las Organizaciones del Tercer Sector en el Proceso de Modernización y más allá*. En: Revista Española de Investigaciones Sociológicas No. 79. Julio – Septiembre, 1997.

**DONATI**, Pierpaolo. *La crisis del Estado y el surgimiento del tercer sector. Hacia una nueva configuración de relaciones*. En: Revista Mexicana de Sociología Vol. 59, No. 4. Octubre – Diciembre, 1997.

**DURSTON**, John. *¿Qué es el capital social comunitario?*. Serie Políticas Sociales, CEPAL. Santiago de Chile, julio de 2000.

**FALCÓN**, Enrique. *Dimensiones políticas del voluntariado. De la promoción al cambio de estructuras*. Cuadernos Cristianismo i Justicia No. 79. Barcelona.

**FUKUYAMA**, Francis. *Capital Social y Economía Global*. Ciencia Política No. 40, tercer trimestre de 1995.

**FUKUYAMA**, Francis. *Confianza*. Atlántida, 1996.

**FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER; FUNDACIÓN SIMÓN BOLÍVAR**. *La Sociedad Civil como Alternativa*. Unión Gráfica Ltda. Bogotá, 1998.

**GARCIA I. Andrés y MARTINEZ DE PISON**, José (Coordinadores). *Ciudadanía, Voluntariado y Participación*. Editorial Dykinson, S. L. Madrid, 2001.

**GIRALDO**, Cesar. *Finanzas públicas en América Latina: la economía política*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá, 2001.

**LAMAS**, Alicia Esperanza. *La pobreza en tiempos de globalización: mitos y desafíos de la política social*. En: Revista Javeriana, Vol. 129. Julio, 1997.

**MENY**, Ives y **THOENIG**, Jean-Claude. *Las Políticas Públicas*. Editorial Ariel S. A. Barcelona, 1992.

**MONTAGUT**, Teresa y otros. *Voluntariado: La Lógica de la Ciudadanía*. Editorial Ariel, S. A. Barcelona, 2003.

**MORA ROSADO**, Sebastián. *Presencia Pública del Voluntariado: Hacia una reconstrucción de escenarios participativos*. Colección A Fuego Lento. Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España.

**MULLER**, Pierre. *Un Esquema para el Análisis de las Políticas Públicas Sectoriales*. En: Revista Tecnología Administrativa, Vol. XI, No. 23. Enero-Mayo, 1997.

**MULLER**, Pierre. *Las Políticas Públicas*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2002.

**ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE JUVENTUD**. *Situación legal del voluntariado en Iberoamérica. Estudio comparado*. Artes Gráficas Campillo Nevado S.A. Madrid, 2002.

**PNUD; BID**. *Marco Regulador de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Sudamérica*. Editora: Anna Cynthia Oliveira. Estados Unidos, 1997.

**PROGRAMA DE FOMENTO AL VOLUNTARIADO; MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO**. *Voluntariados en Chile: Lo plural y lo diverso. Sistematización de antecedentes generales en Chile y en el exterior*. LOM Ediciones. Santiago, 2002.

**RIECHMANN**, Jorge; **FERNÁNDEZ BUEY**, Francisco. *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*. Ediciones Paidós. España, 1994.

**ROMERO**, Alejandro. *El dilema entre asistencia y promoción, y lo sectorial y lo territorial en la acción voluntaria*. Los dilemas de la acción voluntaria, Documento de Trabajo No. 14. PPVE.

**SALAZAR VARGAS**, Carlos. *Las políticas públicas. Actualizada y complementada con los think tanks*. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas. Colección Profesores No. 19. Bogotá, 1999.

**SALINAS R.** Francisco; **RUBIO M.** María José; **CEREZO G.** Ignacio. *La evolución del Tercer Sector hacia la Empresa Social. Estudio cualitativo*. Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España. Primera Edición. Madrid, 2001.

**SUDARSKY**, John. *El Capital Social de Colombia*. Departamento Nacional de Planeación. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá, 2001.

**TOCQUEVILLE**, Alexis de. *La Democracia en América*. Editorial Orbis. Barcelona, 1996.

**VARGAS VELÁSQUEZ**, Alejo. *El Estado y las Políticas Públicas*. Almudena Editores. Bogotá, 1999.

**VILAS**, Carlos. *Estado y políticas sociales después del ajuste: debates y alternativas*. Nueva Sociedad, UNAM. Venezuela, 1995.

**VILLAR**, Rodrigo. *El Tercer Sector en Colombia. Evolución, dimensión y tendencias*. Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales. Bogotá, 2001.

**I FORO DE VOLUNTARIADO DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA**. Memorias. *Tiempo, trabajo y talento organizados para la solidaridad*. Bogotá, 28 y 29 de julio de 2003.

**I FORO NACIONAL DE TRABAJO VOLUNTARIO**. *El voluntariado, una práctica de la democracia*. Memorias. Bogotá, diciembre 1, 2, 3 de 1988. Editorial Gente Nueva.

**V ENCUENTRO IBEROAMERICANO DEL TERCER SECTOR**. *Lo Público: Una pregunta desde la sociedad civil*. Memorias. Quebecor Impreandes Ltda. Bogotá, 2001.

# **ANEXOS**

## **INDICE DE ANEXOS**

**ANEXO 1:** Clasificación de las Políticas Públicas.

**ANEXO 2:** El Capital Social en Colombia.

**ANEXO 3:** Convergencias y Divergencias en la Definición de la Acción Voluntaria.

**ANEXO 4:** Características de las Entidades Sin Ánimo de Lucro.

**ANEXO 5:** Empleo Sector no Lucrativo como Porcentaje.

**ANEXO 6:** Composición Sector No Lucrativo, con y sin Voluntarios.

**ANEXO 7:** Fuentes de Ingresos por Áreas de Actividad.

**ANEXO 8:** Panorama Internacional del Voluntariado.

**ANEXO 9:** Ley 720 de 2001.

## ANEXO 1: Clasificación de las Políticas Públicas.

Para efectos del análisis es importante contar con una clasificación de las políticas públicas que permita abordar de manera más precisa su estudio. Existen varias perspectivas de clasificación de las políticas públicas, a continuación<sup>58</sup> se sintetizan algunas de las más representativas, con las cuales no se agotan todas las posibilidades<sup>59</sup>:

### - Enfoque estructuralista:

Una forma de clasificarlas parte del enfoque estructuralista propio de la escuela latinoamericana, según el cual existen tres grupos de políticas públicas: las hegemónicas, las transaccionales y las de dominación.

LAS POLÍTICAS HEGEMÓNICAS	Son las que expresan con claridad los intereses del proyecto político predominante. Se les puede considerar como megapolíticas o políticas básicas. Estas obtienen mayor importancia y mayores recursos y son difíciles de negociar. Los Estados contemporáneos se caracterizan por políticas públicas hegemónicas tales como las de apertura económica y las de control interno fuerte.
LAS POLÍTICAS TRANSACCIONALES	Son aquellas que son producto de la negociación entre sectores de la sociedad. Por lo general son resultado de concertaciones o diálogos.
LAS POLÍTICAS DE DOMINACIÓN	Son aquellas que van desde la figura de cooptación hasta los intentos de represión. Dentro de este rango se encuentran las políticas de marginación y las de neutralización.

### - Enfoque neo-marxista:

Este enfoque representado por James O'Connor, economista estadounidense, ubica las políticas públicas en dos grupos: las políticas de acumulación y las de legitimación.

LAS POLÍTICAS DE ACUMULACIÓN	Son aquellas que contribuyen a la reproducción y acumulación de capital.
LAS POLÍTICAS DE LEGITIMACIÓN	Son aquellas que apuntan al control del orden interno y al mantenimiento de la legitimidad social, algunos las asimilan al gasto social.

<sup>58</sup> Tomadas del texto de Salazar Vargas, pág. 35; y de Vargas Velásquez, pág. 64.

<sup>59</sup> Algunas otras perspectivas que no se señalan en el texto clasifican las políticas públicas en endógenas y exógenas según la procedencia; en explícitas e implícitas según expresen o no en forma clara y determinante su objetivo; en locales, regionales, nacionales y supranacionales de acuerdo con su ámbito de actuación; en cuantitativas y cualitativas según su carácter; en primarias, secundarias o terciarias según sea la relevancia de los fines que persiguen; y en específicas o instrumentales según el objeto. Por su parte, Donald Watson agrupa las políticas públicas en cuatro categorías: política de defensa nacional, política exterior, política económica y política social.

- **La proposición de Jorge Vianna Monteiro:**

El autor Jorge Vianna propone clasificar las políticas públicas en cuatro categorías a partir de diversas perspectivas que se propongan.

JURISDICCIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA	Aquí se encuentran las políticas públicas nacionales, regionales, departamentales, municipales.
CLIENTELAS A LAS QUE SE ORIENTA LA POLÍTICA	Aquí se encuentran las políticas públicas dirigidas a industriales, exportadores, obreros, etc.
ÁREA SUSTANTIVA QUE VA A ATENDER LA POLÍTICA PÚBLICA	Aquí se encuentran políticas públicas urbanas, agrarias, de educación, salud, empleo, etc.
PARÁMETRO QUE SE MANEJE PARA MODIFICAR LA SITUACIÓN OBJETO DE LA POLÍTICA	Aquí se encuentran políticas monetarias, de crédito, de comercio exterior, de diálogo.

- **La perspectiva de Fernando Rezende:**

Para este autor, las políticas públicas tradicionalmente se clasifican en *política económica* y *política social*. Sin embargo, estas categorías no son muy exactas, ya que los límites entre lo social y lo económico son muy difíciles de definir. En consecuencia, el autor propone una nueva clasificación.

LAS POLÍTICAS PROMOCIONALES O EX-ANTE	Son las que tienen como objetivo estimular el desarrollo, anticiparse a situaciones por venir.
LAS POLÍTICAS CORRECTIVAS O EX-POST	Son aquellas que el Estado formula como respuesta a problemas, demandas o necesidades ya explicitadas de la sociedad.

- **La tipología de Lowi:**

Una clasificación que se considera clásica en ciencia política es la de J. Lowi, quien clasifica las políticas teniendo en cuenta el nivel de coerción. Según Lowi, la acción del Estado siempre pretende influenciar el comportamiento de los individuos, ya sea de manera individual o de manera colectiva.

NIVEL DE COERCIÓN \ APLICACIÓN	INDIVIDUAL	COLECTIVA
	DÉBIL	Políticas Distributivas
FUERTE	Políticas Reglamentarias	Políticas Redistributivas

POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS	Son las políticas a través de las cuales el Estado presta servicios a los ciudadanos de manera individual, como en el caso de la educación y la salud, entre otros. Son políticas de coerción débil y de aplicación individual.
POLÍTICAS REGLAMENTARIAS	Son las políticas de orden público interno. Son políticas de coerción fuerte y de aplicación individual.
POLÍTICAS DE INFRAESTRUCTURA	Son las políticas de gasto público mediante las cuales la acción del Estado pretende incidir sobre grupos sociales amplios. Son políticas de coerción débil y de aplicación colectiva.
POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS	Son aquellas que pretenden redistribuir ingresos de unos sectores a otros. Estas son políticas de coerción fuerte y de aplicación colectiva.

## ANEXO 2: El Capital Social en Colombia.

En su libro *El Capital Social de Colombia*, John Sudarsky<sup>60</sup> señala que los estudios científicos del capital social son relativamente recientes por lo que el concepto de capital social aún está evolucionando tanto en el plano teórico como operacional. Sudarsky lo define, como el capital que permite realizar actos o actividades por las relaciones que existen entre las personas o las instituciones<sup>61</sup>.

Sudarsky se propone medir de manera científica y empírica los elementos que componen el capital social, cómo éste se encuentra distribuido en Colombia, cómo se compara con otros países y qué fuerzas contribuyen a su aumento o disminución. Para esto, el autor diseña el *Barómetro de Capital Social (Barcas)*, como instrumento para medir e identificar el capital social. Sudarsky evalúa el capital social en Colombia a partir de diez dimensiones: 1. participación cívica, 2. confianza institucional, 3. solidaridad y mutualidad, 4. relaciones horizontales, 5. jerarquía o articulación vertical, 6. control social, 7. republicanismo cívico, 8. participación política, 9. información y transparencia; y 10. medios.

Teniendo en cuenta el tema de la presente monografía, solo se revisará la dimensión de la participación cívica en tanto que esta se caracteriza por una ciudadanía activa preocupada por lo público, por relaciones políticas igualitarias y por un tejido social basado en la confianza y la cooperación<sup>62</sup>. Esta dimensión, comprende la pertenencia activa o no a organizaciones voluntarias, la realización de actividades locales y cívicas, el desempeño de trabajo voluntario y actividades proactivas con los medios. Las organizaciones voluntarias religiosas, incluida la iglesia, con alta membresía en la sociedad colombiana, no fueron incluidas en esta dimensión, ya que el estudio considera que lo religioso no acumula ni contribuye al capital social. Las variables que conforman esta dimensión son: 1. pertenencia a organizaciones voluntarias: otras, 2. actividades localidad, 3. actividades cívicas, 4. hace trabajo voluntario, 5. actividades medios.

Es importante señalar que para Sudarsky, no toda relación social de solidaridad es capital social, para que sea capital social debe llevar implícita la noción de fuertes externalidades positivas.

En el estudio, los resultados muestran que la dimensión de la participación cívica, es una de las de mayor impacto en generar capital social. Esta dimensión es la que con mayor claridad se refiere a la pertenencia y actividad de la sociedad civil, es decir a lo *público no estatal*<sup>63</sup>. Sus variables y la dimensión misma tienen un impacto positivo en el capital social; la de mayor impacto es *membresía en organizaciones voluntarias no religiosas o seculares*,

---

<sup>60</sup> SUDARSKY, John (2001) Op. Cit. Pág. 22.

<sup>61</sup> *Ibíd.* Pág. 19.

<sup>62</sup> *Ibíd.* Pág. 25.

<sup>63</sup> *Ibíd.* Pág. 189.

seguida de *actividades cívicas, actividades locales y trabajo voluntario* (actividad medios se trató en la dimensión medios).

Con respecto a los tipos de organizaciones a las que pertenecen los voluntarios, se destacan las organizaciones educativas (67.1%), por lo que señala Sudarsky que no hay que sorprenderse de que este sea uno de los ámbitos más significativos de creación y acumulación de capital social. Con altos porcentajes, se destacan también los clubes deportivos y sociales y los grupos de mujeres, mientras que los grupos étnicos, de seguridad y los partidos políticos presentan bajos porcentajes de actividad de los miembros.

No obstante estos resultados, señala Sudarsky, que resultan de mayor impacto en el capital social, en su orden: partidos, organizaciones deportivas, juntas de acción comunal o de barrio, organizaciones educativas y gremios y, con menor impacto, cooperativas de salud, de mujeres, de seguridad, las rurales y las étnicas<sup>64</sup>.

Por otro lado, con respecto a los niveles de participación por clase social, el estudio de Sudarsky refleja que la participación es mayor en las clases *media media* y *media alta* rurales y menor en las clases *media alta* y *alta* urbanas. Los niveles mínimos están en las clases *bajas, trabajadoras, media baja rural y baja urbana*.

Finalmente, Sudarsky concluye con respecto al capital social en Colombia, que los resultados son bajos. Según el autor, el congreso, los partidos y la confianza en el gobierno, son ejemplos de instituciones que podrían contribuir al capital social y no lo están haciendo. Así mismo, los resultados del estudio son bajos en conocimiento y uso de los mecanismos de participación, la participación cívica y la política. Los únicos aspectos que se encontraron altos en membresía y confianza son la Iglesia y la familia y se comprobó que estos no contribuyen al capital social. Con estos resultados se puede observar que la sociedad colombiana es aún considerablemente tradicional. Si bien el 48% de la población hace trabajo voluntario<sup>65</sup>, la fuerza de la sociedad civil, medida en la intensidad de la participación en organizaciones voluntarias se encontró muy débil ya que esta se haya copada por la pertenencia a organizaciones religiosas, preponderantes en la sociedad y que tienen un efecto neutro en el capital social. A pesar de esto, según Sudarsky, “el mensaje es contundente: la sociedad civil es el ámbito de mayor impacto en la generación de capital social y la posibilidad de su desarrollo secular a través de organizaciones voluntarias no religiosas es un camino claro para hacerlo”<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Ibid. Pág. 193.

<sup>65</sup> Ibid. Pág. 204

<sup>66</sup> Ibid. Pág. 308.

**ANEXO 3<sup>67</sup>: Convergencias y Divergencias en la Definición de la Acción Voluntaria.**

CARACTERÍSTICAS DE LA ACCIÓN	PAÍSES					
	ARGENTINA	BRASIL	COSTA RICA	CHILE	ESPAÑA	EE.UU.
Consiste en la donación de trabajo.	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO
Es una opción libre, no sujeta a coacción.	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Responde a un marco ético, altruista y solidario.	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Debe realizarse con vinculación a organizaciones.	SÍ	NS	SÍ	SÍ-NO	SÍ	SÍ
Debe realizarse en organizaciones formales.	NO	NS	NO	SÍ-NO	SÍ	NO
Debe realizarse en el marco de proyectos.	SÍ	NS	NS	SÍ	SÍ	SÍ
Puede desarrollarse dentro o fuera del país.	SÍ	NS	NS	NS	SÍ	SÍ
Debe desarrollarse en programas sociales del Estado.	SÍ	NS	NS	NS	NS	NS
Se dirige a un tercero lejano.	NS	NS	NS	SÍ	SÍ	SÍ
Admite la ayuda mutua y/o la autoayuda.	NS	SÍ	NS	SÍ-NO	NS	SÍ
Énfasis en el alcance comunitario de la acción.	NS	NS	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Se focaliza en personas y grupos sociales en desventaja.	NS	NS	SÍ	SÍ	NS	NS
Puede incluir la política.	SÍ	NS	NS	SÍ-NO	NS	NS
Debe ser colectiva.	NS	NS	NS	SÍ	SÍ	SÍ
Puede ser individual o aislada.	NS	NS	NS	SÍ-NO	SÍ	NO
No implica retribución económica o remuneración.	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO
En algunos casos admite remuneración para los voluntarios.	NO	NO	NO	SÍ-NO	NO	SÍ
Admite la devolución de los gastos ocasionados por el servicio.	NS	NS	NS	SÍ	SÍ	SÍ
Implica beneficios no materiales para el sujeto que la ejerce.	NS	NS	NS	SÍ	NS	NS
Implica formación y capacitación adecuada.	NS	NS	SÍ	NS	SÍ	NS
No representa una ocupación habitual sino que ocasional.	NS	NS	NS	NS	SÍ	NS
Es una intervención directa en el problema	NS	NS	NS	SÍ	SÍ	NS

<sup>67</sup> PROGRAMA DE FOMENTO AL VOLUNTARIADO; MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO. *Voluntariados en Chile: Lo plural y lo diverso. Sistematización de antecedentes generales en Chile y en el exterior.* LOM Ediciones. Santiago, 2002. Pág. 37.

Puede consistir en la mediación indirecta	SÍ	NS	NS	NS	SÍ	NS
Puede consistir en el control de la Administración.	NS	NS	NS	NS	SÍ	NS
Puede inspirarse en motivos personales egoístas.	NS	NS	NS	NS	NS	SÍ
Está más allá de las obligaciones ciudadanas mínimas.	NS	NS	NS	NS	NS	SÍ

**NS: No se menciona o no disponemos de información.**

#### ANEXO 4: Características de las Entidades Sin Ánimo de Lucro.

La definición que da Rodrigo Villar de las Entidades Sin Ánimo de Lucro, se basa en aspectos de la estructura y forma de operación de estas organizaciones y no en criterios legales, funcionales o de los objetivos de las entidades. En esta medida las ESAL comparten las siguientes características:

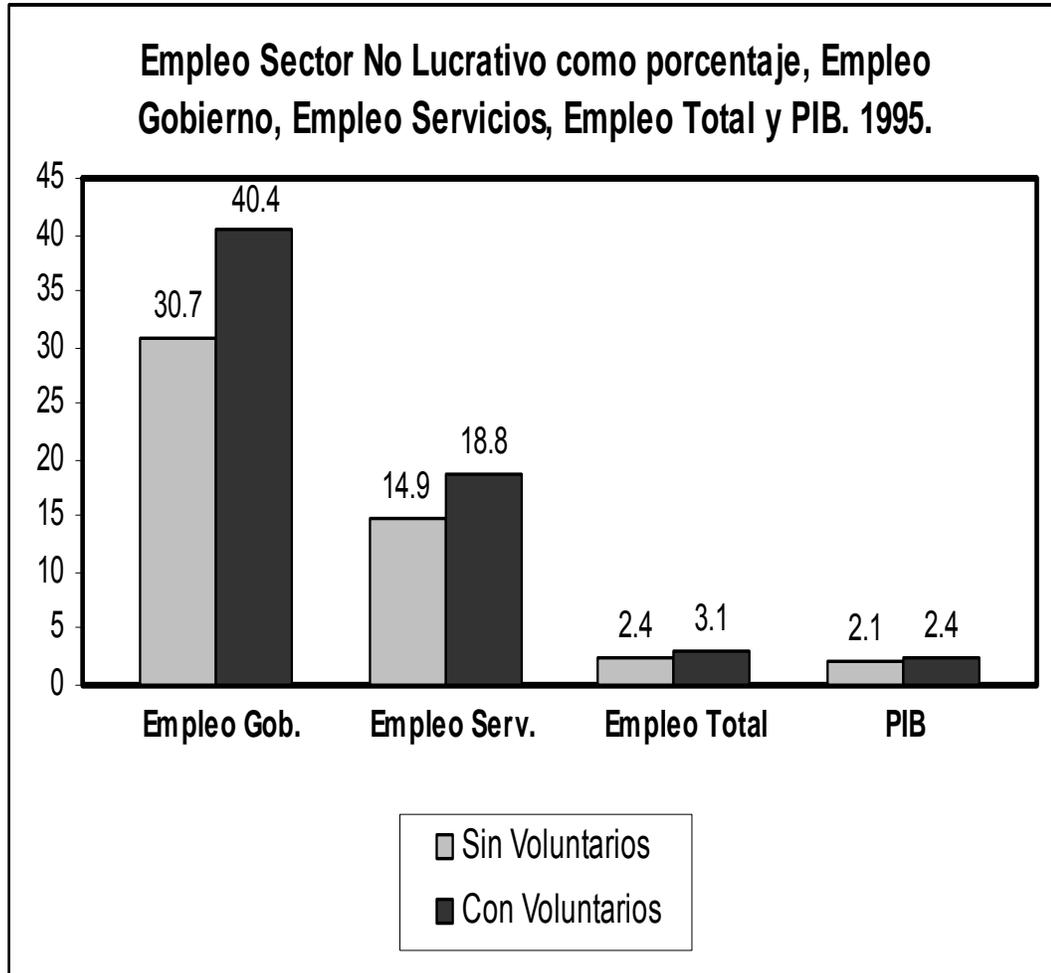
- **No distribuyen excedentes.** En tanto que son entidades no lucrativas, estas organizaciones no reparten los beneficios económicos entre los gestores o socios de las organizaciones. Si bien generan excedentes, estos deben utilizarse para el desarrollo de la misión social de la organización.
- **Organizaciones.** Poseen presencia y estructura organizacional, tienen fines específicos y no son agrupaciones transitorias.
- **Privadas y no gubernamentales.** Son estructuras separadas del aparato gubernamental en cuanto a la identidad y autoridad dentro de ellas, no obstante pueden recibir parcial o totalmente recursos del gobierno.
- **Autogobernadas.** Son organizaciones que tienen control sobre sus actividades y capacidad para definir y alterar su misión, estructura, estatutos y para escoger sus miembros y directivas.
- **Voluntarias.** Este criterio tiene dos significados, por un lado hace referencia a la participación de voluntarios en las organizaciones, y por otro se refiere a la libre voluntad de las personas para asociarse.

“A pesar de que estas organizaciones tienen una estructura operacional comparable y una lógica de acción común, derivada de la agregación voluntaria en torno a valores e idearios sociales, no puede presuponerse unidad política, homogeneidad en los valores, ni funciones iguales para la amplia diversidad y heterogeneidad de las organizaciones del Tercer Sector”<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> VILLAR, Rodrigo. *El Tercer Sector en Colombia. Evolución, dimensión y tendencias*. Confederación Colombiana de Organizaciones no Gubernamentales. Bogotá, 2001. Pág. 16.

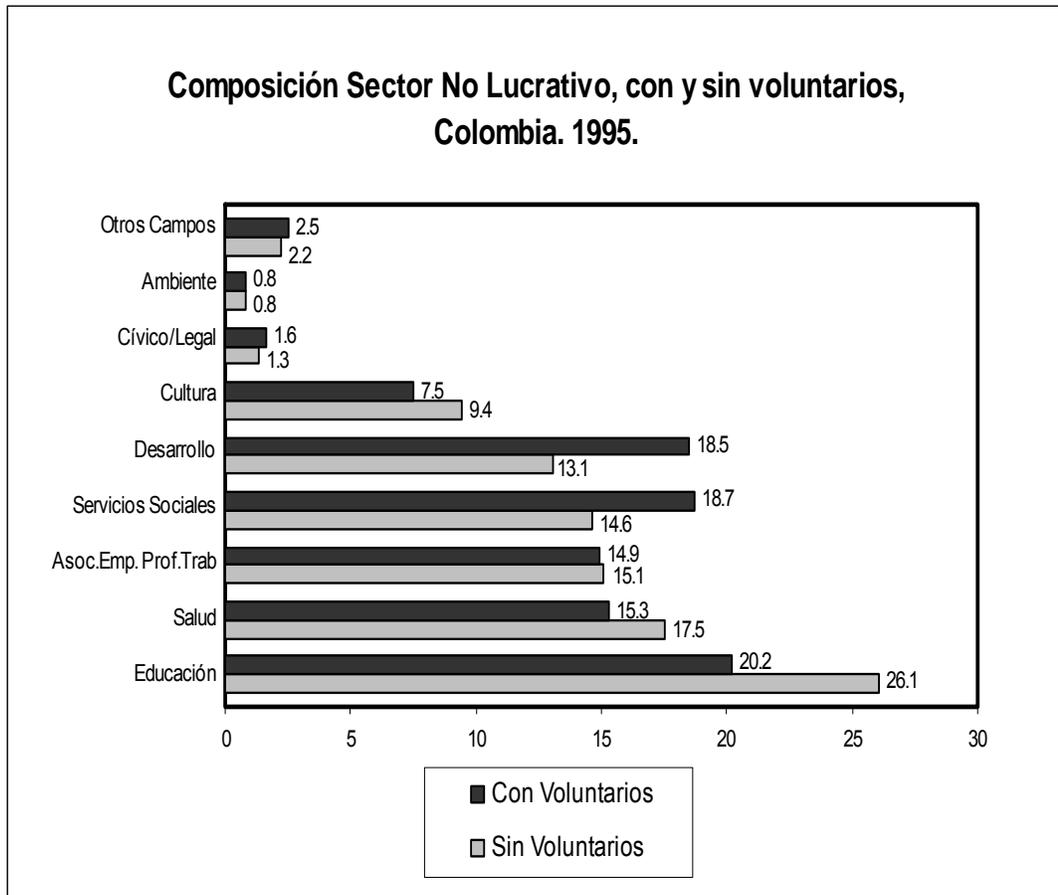
**ANEXO 5: Empleo Sector No Lucrativo como Porcentaje.**



Fuente: Proyecto de Estudio Comparativo sobre el Sector No Lucrativo de la Universidad Johns Hopkins<sup>69</sup>.

<sup>69</sup> VILLAR, Rodrigo. *El Tercer Sector en Colombia. Evolución, dimensión y tendencias*. Confederación Colombiana de Organizaciones no Gubernamentales. Bogotá, 2001. Pág. 97.

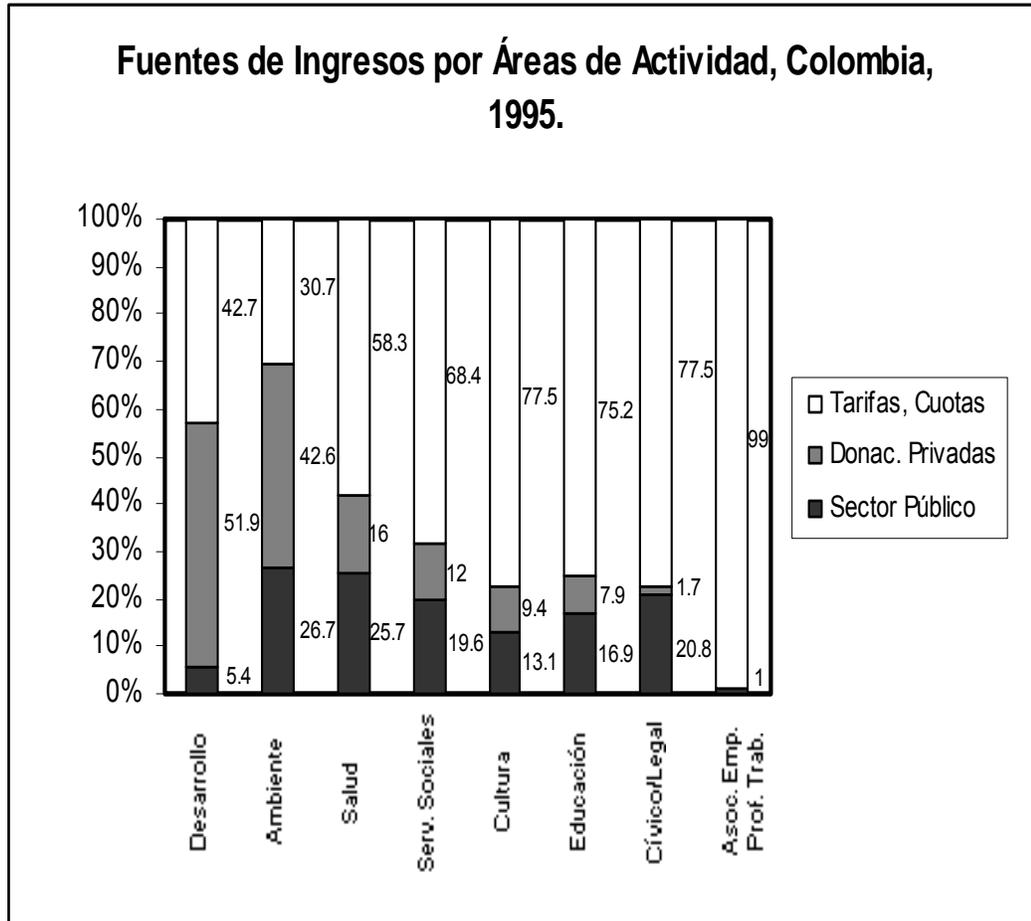
## ANEXO 6: Composición Sector No Lucrativo, con y sin Voluntarios.



Fuente: Proyecto de Estudio Comparativo sobre el Sector No Lucrativo de la Universidad Johns Hopkins<sup>70</sup>.

<sup>70</sup> Ibid. Pág. 105.

**ANEXO 7: Fuentes de Ingresos por Áreas de Actividad.**



Fuente: Proyecto de Estudio Comparativo sobre el Sector No Lucrativo de la Universidad Johns Hopkins<sup>71</sup>.

<sup>71</sup> Ibid. Pág. 113.

## ANEXO 8: Panorama Internacional del Voluntariado.

En este aparte se hace una revisión comparada sobre algunos aspectos referidos al voluntariado con base en un estudio impulsado por el gobierno de Chile, con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el marco de su Programa para Fortalecer Alianzas entre la Sociedad Civil y el Estado, en el cual se hace un análisis comparativo, que caracteriza la realidad del voluntariado en países como Estados Unidos, España, Brasil, Argentina y Costa Rica<sup>72</sup>.

El estudio del panorama internacional en materia de voluntariado, es un elemento que enriquece la comprensión del fenómeno y que permite valorar con mayor precisión la acción voluntaria en Colombia. Las categorías que se tienen en cuenta en el presente anexo son: la dimensión del sector, las áreas temáticas de intervención, y el aporte económico y las fuentes de ingresos.

### 1. Dimensión.

Como se puede observar en la siguiente tabla, se advierten claras diferencias en la dimensión del sector según el país. El país en donde se concentra un mayor número de voluntarios es Estados Unidos, donde se estima que el 30% de la población realiza alguna clase de acción voluntaria, lo que representa una cifra cercana a los 85 millones de personas. Estas cifras superan ampliamente las de los demás países que se tienen en cuenta en la investigación.

Tabla No. 1<sup>73</sup>.

País	Porcentaje de Voluntarios	Número de Voluntarios
Estados Unidos	30%	85 millones
España	15%	2.4 millones
Brasil	11.5%	19.7 millones
Argentina	20%	5 millones

Para Costa Rica y Chile no existen estadísticas que permitan tener una idea cierta de la cantidad de voluntarios en estos países, lo cual indica, que en ambos casos el desarrollo del voluntariado es emergente. Con respecto a las organizaciones de voluntariado, se puede señalar que en Estados Unidos es donde existen un mayor número de espacios organizados que hacen posible el ejercicio de alguna actividad de voluntariado. Existen 3,3 millones de organizaciones con fines voluntarios, lo cual significa que existen aproximadamente 130 organizaciones por cada 10 mil habitantes. En el caso de Costa Rica, se puede indicar la existencia de 140 organizaciones de

<sup>72</sup> PROGRAMA DE FOMENTO AL VOLUNTARIADO; MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO. *Voluntariados en Chile: Lo plural y lo diverso. Sistematización de antecedentes generales en Chile y en el exterior*. LOM Ediciones. Santiago, 2002.

<sup>73</sup> Fuente: PROGRAMA DE FOMENTO AL VOLUNTARIADO; MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO (2002). Op. Cit. Pág. 129.

voluntariado a nivel nacional, lo que supone la existencia de una organización por cada 30 mil habitantes. Con relación a Brasil, Argentina y Chile, el estudio del Ministerio Secretaría General de Gobierno de Chile, no cuenta con estimaciones precisas con respecto al número de organizaciones dedicadas a la acción voluntaria.

Una posible explicación de esta anterior descripción se sustenta en la solidez de las redes y plataformas de voluntariado en los distintos países. Señala el estudio, que Estados Unidos es el país que presenta un mayor número de redes y/o plataformas, tanto promovidas por el sector público, como estrictamente por el privado. Ejemplo de esto, son las 439 organizaciones de voluntariado, de las cuales se derivan comisiones nacionales que se transforman en plataformas de promoción y vinculación de organizaciones que trabajan con voluntarios. En el caso de España, existe la Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España que hace difusión de las organizaciones de voluntariado en el país. Además, existen plataformas en varias comunidades autónomas que fomentan la coordinación entre organizaciones. Por su parte, Brasil es otro país que presenta plataformas fuertes que fortalecen las alianzas entre el sector público y el privado. Los casos de Argentina, Chile y Costa Rica, no presentan plataformas consolidadas mas allá de los comités formados en cada país para conmemorar el Año Internacional de los Voluntarios, 2001.

Finalmente, es importante mencionar que en el caso norteamericano el sector no lucrativo aporta 19.9 billones de horas de trabajo, lo cual equivale a 9.4 millones de empleos a tiempo completo durante un año. En el caso de España, se cuenta con datos específicos, en donde el voluntariado ocupa el 1.41% del total del empleo en el sector servicios con una equivalencia de 408.695 empleos de tiempo completo.

## 2. Campos de Intervención.

En las áreas temáticas de intervención del voluntariado se advierten diferencias entre los países latinoamericanos y Estados Unidos (ver anexo 6). En el caso de los países de América Latina las áreas temáticas se encuentran en directa relación con el deseo de dar apoyo a personas que se encuentran en situaciones difíciles. En el caso de Estados Unidos priman algunas orientaciones culturales que inciden en la acción de los voluntarios, de forma que entre las motivaciones de estos se encuentran el interés por la actividad a desarrollar y las preocupaciones de tipo religioso.

**Tabla No. 2<sup>74</sup>.**

País	Áreas Temáticas Predominantes
Estados Unidos	Salud (53%), Educación e Investigación (23%), Servicio Social (8%).

<sup>74</sup> Ibid. Pág. 135.

Costa Rica	Educación, Medio Ambiente, Cultura, Jóvenes, Salud y Caridad Asistencial (42%), Acciones Comunales y de Desarrollo (19%), Mujer (15%), Adultos Mayores (13%).
Brasil	Asistencia a niños carenciados (17%), Servicios Sociales (14%) Educación (10%).

### 3. Aporte Económico y Fuentes de Ingresos del Voluntariado.

Según Naciones Unidas, el servicio voluntario desempeña una función indispensable en la preservación de la estabilidad y la cohesión de las sociedades y hace una importante contribución económica que casi siempre pasa inadvertida. En primer lugar, con respecto al aporte económico del voluntariado en países como Estados Unidos, España, Argentina y Brasil, se puede señalar lo siguiente: Para el caso de Estados Unidos la participación del voluntariado en el PIB asciende a un 5.6%, mientras que en Brasil y Argentina alcanza cifras del 1.2% y del 0.86% respectivamente. En España, la situación es similar a la de América Latina ya que el sector aporta el 0.59% del PIB<sup>75</sup>. En segundo lugar, con respecto a las fuentes de financiación de las actividades del sector no lucrativo en su conjunto se puede señalar (ver anexo 7) para el caso de Estados Unidos, que la principal fuente de financiación en el país está constituida por las cuotas de socios y pagos por servicios, con el 51% del total, seguida del aporte del Estado con el 30% y las donaciones de particulares, con un 19%. En el caso de Brasil, el 74% corresponde a cuotas de socios y pagos por servicios, mientras que el 15% proviene del sector público y el 11% de donaciones particulares. En Argentina, el 73% de los aportes provienen de cuotas y pagos por servicios, el 20% del sector público y el 7% de donaciones particulares. Finalmente, en España las cuotas de socios y pagos de servicios tienen un 49%, seguidas del sector público con un 32% y por las donaciones particulares con un 19%.

**Tabla No. 3<sup>76</sup>.**

País	Cuotas	Estado	Donaciones
Estados Unidos	51%	30%	19%
España	49%	32%	19%
Argentina	73%	20%	7%
Brasil	74%	15%	11%

<sup>75</sup> Ibid. Pág. 132.

<sup>76</sup> Ibid. Pág. 133.

## **ANEXO 9: Ley 720 de 2001.**

Diario Oficial No 44.661, de 29 de diciembre de 2001.

Por medio de la cual se reconoce, promueve y regula la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos.

### **EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1. OBJETO.** La presente ley tiene por objeto promover, reconocer y facilitar la Acción Voluntaria como expresión de la participación ciudadana, el ejercicio de la solidaridad, la corresponsabilidad social, reglamentar la acción de los voluntarios en las entidades públicas o privadas y regular sus relaciones.

**ARTÍCULO 2. AMBITO DE APLICACIÓN.** La presente ley es de aplicación a toda Acción Voluntaria formal o informal que se desarrolle en Colombia.

**PARÁGRAFO.** También se aplica a organizaciones colombianas que envíen voluntarios a otros países o de estos a Colombia.

**ARTÍCULO 3. CONCEPTOS.** Para los efectos de la presente ley se entiende por:

1. "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.
2. "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.
3. Son "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.
4. "Entidades con Acción Voluntaria" (ECAV) son aquellas que sin tener como finalidad el voluntariado, realizan acción voluntaria.

**ARTÍCULO 4. ACTIVIDADES DE INTERÉS GENERAL.** Se entiende por actividades de interés general, a efectos de lo dispuesto en la presente ley, las

asistenciales de servicios sociales, cívicas, de utilización del ocio y el tiempo libre, religiosas, educativas, culturales, científicas, deportivas, sanitarias, de cooperación al desarrollo, de defensa del medio ambiente, de defensa de la economía, o de la investigación y similares que correspondan a los fines de la Acción Voluntaria.

**ARTÍCULO 5. PRINCIPIOS DE LA ACCIÓN VOLUNTARIA.** La Acción Voluntaria se rige por los siguientes principios:

- 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 Acción Voluntaria;
- 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.

**ARTÍCULO 6. FINES DEL VOLUNTARIADO.** Las acciones del voluntariado tendrán los siguientes fines:

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

**ARTÍCULO 7. DE LAS RELACIONES ENTRE LOS VOLUNTARIOS, LAS ODV Y LAS ECAV.** Las relaciones entre los voluntarios, las Organizaciones de Voluntariado (ODV) y las entidades con Acción Voluntaria (ECAV) serán

respetuosas, leales, generosas, participativas, formativas y de permanente diálogo y comunicación.

PARÁGRAFO. Los voluntarios guardarán la confidencialidad de los planes, programas, proyectos y acciones que lo requieran y podrán solicitar una certificación de los servicios prestados.

ARTÍCULO 8. DE LA COOPERACIÓN EN EL DESARROLLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y CIUDADANAS. Las Organizaciones de Voluntariado (ODV) y las entidades con Acción Voluntaria (ECAV) tendrán derecho a recibir las medidas de apoyo financiero, material y técnico, mediante recursos públicos orientados al adecuado desarrollo de sus actividades, e igualmente a participar en el diseño de políticas públicas y ciudadanas a través de los medios establecidos por la Constitución y la ley para tal fin.

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.

ARTÍCULO 9. SISTEMA NACIONAL DE VOLUNTARIADO (SNV). El Sistema Nacional de Voluntariado (SNV) es el conjunto de instituciones, organizaciones, entidades y personas que realizan acciones de voluntariado.

ARTÍCULO 10. OBJETO DEL SISTEMA. El Sistema Nacional de Voluntariado tendrá por objeto promover y fortalecer la acción voluntaria a través de alianzas estratégicas y el trabajo en red de las ODV, las ECAV y los Voluntariados Informales con la sociedad civil y el Estado.

ARTÍCULO 11. CONSEJOS MUNICIPALES, DEPARTAMENTALES Y NACIONAL. Para dinamizar el SNV las entidades antes mencionadas podrán crear los Consejos Municipales de Voluntariado, como organismos colegiados y autónomos de naturaleza privada, integrados por un número mayoritario de las entidades indicadas en el artículo 3 de esta ley que operen en el respectivo municipio. Los Consejos Municipales podrán constituir Consejos Departamentales y estos a su vez conformar el Consejo Nacional con los mismos propósitos.

PARÁGRAFO. Los Alcaldes a nivel municipal, los gobernadores a nivel departamental y el Ministerio del Interior a nivel Nacional, darán fe de la constitución de los Consejos Municipales, Departamentales y Nacional, de sus integrantes y de sus directivos.

ARTÍCULO 12. VIGENCIA. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República,  
CARLOS GARCÍA ORJUELA.

El Secretario General del honorable Senado de la República,  
LUIS FRANCISCO BOADA GÓMEZ.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,  
GUILLERMO GAVIRIA ZAPATA.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,  
ANGELINO LIZCANO RIVERA.

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en Bogotá, D. C., a 24 de diciembre de 2001.

ANDRES PASTRANA ARANGO

El Ministro del Interior,  
ARMANDO ESTRADA VILLA