

Voluntariado en América del Sur: perfiles, impacto y desafíos

Analía Bettoni - Anabel Cruz

Junio 2002

5ta. Conferencia Internacional de la
Sociedad Internacional de Investigación
del Tercer Sector (ISTR)
7-10 de julio de 2002 – Ciudad del Cabo, Sudáfrica



Instituto de Comunicación y Desarrollo
Montevideo-Uruguay
icd@adinet.com.uy
www.icd.org.uy
www.lasociedadcivil.org

Voluntariado en América del Sur: perfiles, impacto y desafíos

Analía Bettoni y Anabel Cruz*

Capítulo 1: Introducción

Este trabajo tiene como objetivo principal evaluar el fenómeno del trabajo voluntario en Uruguay, y ubicarlo comparativamente en relación a otros países del Cono Sur de América del Sur (Argentina, Chile y Brasil). El voluntariado se evalúa desde el punto de vista de su impacto en la sociedad en su conjunto, tanto en los grupos de beneficiarios a los cuales se dirige como en las políticas públicas y sociales del país.

Los estudios realizados y en curso se concentran en algunos aspectos centrales, a saber:

- la cuantificación del aporte que el trabajo voluntario realiza a la solución de problemas sociales, tanto en la identificación del número de personas que realizan trabajo voluntario, su frecuencia y volumen y el impacto económico que eventualmente las intervenciones voluntarias implican;
- los perfiles de quienes realizan trabajo voluntario, en relación a variables como género, edad, extracción social y expectativas y la combinación que individualmente los involucrados realizan de trabajo voluntario y trabajo rentado;
- el discernimiento de los valores éticos que guían o impulsan las prácticas voluntarias y los que las mismas ayudan a crear;
- las áreas principales de intervención del voluntariado y las áreas de mayor captación o interés para voluntarios y voluntarias y el significado cualitativo que en dichas áreas representa el trabajo voluntariado desde el punto de vista de la reconstrucción de lazos sociales y puentes solidarios entre distintos estratos de la sociedad o de su aporte a combatir la exclusión social;
- la atención que el trabajo voluntario y el movimiento voluntariado han recibido históricamente en la sociedad y más en particular en los últimos años en el país, indagando en la receptividad o posición tanto del Estado, como de las organizaciones de la sociedad civil.

El estudio se plantea lograr un mapa temático y geográfico del movimiento voluntario en Uruguay así como de su impacto, tratando de discernir las implicancias de la eventual eficacia de la acción voluntaria. En este sentido el estudio ingresa además en la búsqueda del diálogo que se establece entre la participación voluntaria y la construcción de valores democráticos y de participación ciudadana y la contribución exclusivamente económica a la solución de problemas de sectores vulnerables.

* Investigadoras del Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD).

Un eje importante del estudio lo constituyen las interrelaciones de cooperación, competencia o conflicto que el voluntariado ha generado entre las organizaciones del Tercer Sector en Uruguay y los organismos públicos o del Estado. En este marco, la investigación da seguimiento en el marco de los preparativos y celebraciones del Año Internacional de los Voluntarios (AIV 2001) a iniciativas que se han revelado como únicas en toda la Región de América Latina y el Caribe:

- la constitución del Comité Nacional del Año Internacional de los Voluntarios (Comité Nacional AIV 2001), estructura nacional nacida en el seno de la sociedad civil a mediados del año 2000 con la responsabilidad de planear e implementar actividades para el Año Internacional AIV 2001, con ICD designado como punto focal por Naciones Unidas.
- los objetivos, trabajo y resultados del Comité Nacional en profundizar una cultura del voluntariado en la sociedad, motivar y promover la labor de los voluntarios en todas sus formas y una mayor visibilidad y reconocimiento social a los voluntarios y sensibilizar al gobierno para que implemente políticas, legislación adecuada y programas sobre voluntariado.
- el decreto del Presidente de la República, por el que se declaran de interés nacional las actividades y programas nacionales relativas a la celebración del Año Internacional de los Voluntarios, que coordine, promueva o auspicie el Comité Nacional AIV 2001 e integra una Mesa Ejecutiva integrada por representantes de organizaciones no gubernamentales y representantes de organismos públicos.

El estudio analiza las distintas etapas de construcción de una nueva institucionalidad que de cabida en Uruguay a los temas de voluntariado, las relaciones entre los distintos sectores, las posiciones explicitadas y las acciones concretas desde cada ámbito de actuación.

La metodología incluye análisis cuantitativos y cualitativos, valiéndose de exhaustivos estudios y recopilación de información sobre organizaciones solidarias y sociales que aceptan donaciones materiales o donaciones de tiempo voluntario en todo el país. El estudio incorpora así mismo otras herramientas como encuestas de opinión pública sobre la dedicación de los uruguayos al trabajo voluntario o entrevistas en profundidad (realizadas con dispositivos de investigación diseñados a propósito) a actores claves y protagonistas activos en distintas esferas, tanto de la sociedad civil como organismos del Estado.

El significado e impacto del movimiento voluntario y su relación con las políticas públicas nacionales es analizado a partir de los distintos ejes de trabajo y se extraen los principales desafíos que la promoción del voluntariado conlleva en Uruguay. Políticas públicas como legislación en voluntariado se analizan desde una perspectiva comparativa.

Capítulo 2: El contexto

La diversidad es una característica definitoria de la sociedad civil en el Uruguay, el país más pequeño en América del Sur, con una población de tres millones de habitantes. La diversidad es tan prolífica que ni una sola área, región, tema o vecindario en el Uruguay puede existir sin la contribución de algunas o varias organizaciones de la sociedad civil (OSC). Grupos que trabajan en rehabilitación social y de salud, en el fortalecimiento de la participación ciudadana, la promoción humana y los derechos de niños y de mujer, actúan junto a grupos que brindan oportunidades de adiestramiento a jóvenes con la esperanza de asegurarles mejores oportunidades en el mercado laboral.

Las OSC en Uruguay prestan servicios de una manera eficaz y eficiente. Además, las expresiones de la solidaridad, la ética y los ideales de OSC trascienden las fronteras regionales y nacionales, como se ha visto con las campañas de solidaridad organizadas por OSC en Uruguay en apoyo a Honduras y El Salvador por las consecuencias de los desastres naturales como el huracán Mitch. Médicos, asistentes sociales y otros voluntarios viajaron a los países centroamericanos para ayudar a su reconstrucción.

Como consecuencia de la historia reciente del país, la investigación cuantitativa y cualitativa relativa a la sociedad civil en Uruguay es un emprendimiento relativamente nuevo. El Uruguay experimentó un período de 15 años de dictadura militar (1973-1985), con violaciones de los derechos humanos y la prohibición de las organizaciones cívicas, políticas y sindicales. Dado que la Universidad estuvo también bajo el control del régimen militar, la investigación fue constreñida durante esos años. Los centros académicos privados y las instituciones de investigación no gubernamental debieron preservar el trabajo y acoger a los miembros de la comunidad académica. Muchas OSC operaron a pesar de la proscripción y con el tiempo desempeñaron una función importante en el restablecimiento y la consolidación de la democracia. La situación política en el Uruguay ha cambiado radicalmente desde que la democracia se restableció hace 17 años, con el subsiguiente cambio en la investigación sobre la sociedad civil.

Las OSC han desempeñado un papel crucial en la historia reciente del Uruguay. Las ONGs y los grupos de acción fueron protagonistas importantes en el restablecimiento de la democracia en 1985, después de más de un decenio de régimen autoritario. Los grupos de derechos humanos, las organizaciones comunitarias y otras ONG albergaron la causa de los ciudadanos y funcionaron como sustitutos de los sindicatos y los partidos políticos, prohibidos durante la dictadura. Con el resurgimiento de la democracia la función de las OSC cambió extraordinariamente, teniendo que redefinir su perfil y pasar de ser organizaciones anti-gubernamentales a ser organizaciones no gubernamentales.

Los 17 últimos años han traído retos importantes a las organizaciones de la sociedad civil. La crisis de identidad en el período de la transición democrática, fue seguida de la aparición de nuevos grupos, el fortalecimiento de la participación voluntaria, la necesidad de interactuar con el Estado como un actor social crucial y demandas de participación en los espacios de toma de decisiones tanto a nivel nacional como regional (MERCOSUR). Las OSC han evolucionado y siguen evolucionando, pero su fortalecimiento es una condición *sine qua non* para el fortalecimiento de la democracia en Uruguay y en la región del MERCOSUR.

En Uruguay es posible identificar siete categorías principales o vertientes organizativas de las organizaciones de la sociedad civil, según la siguiente tipología:

(1) Las organizaciones comunitarias y de base; (2) las ONG de desarrollo; (3) las fundaciones privadas, empresariales y filantrópicas; (4) los sindicatos y las asociaciones de trabajadores; las organizaciones profesionales y las asociaciones de estudiantes; (5) las organizaciones culturales y deportivas; (6) las cooperativas; y (7) las instituciones educativas, las escuelas y las universidades sin fines de lucro.

Estas siete categorías comprenden miles de organizaciones y es casi imposible llevar un registro numérico sistematizado que refleje el tamaño exacto de la sociedad civil. Se estima que las siete categorías mencionadas agrupan actualmente entre 3.000 y 5.000 activas y que desarrollan distinto tipo de actividades.

Capítulo 3: Características del voluntariado en la región

Voluntarios: ¿los de antes o los de ahora?

Si bien han habido voluntarios desde siempre, su perfil, sus motivaciones, el tipo de labor que desarrollan, su denominación, así como la percepción que de ellos tiene el resto de la sociedad ha sufrido transformaciones con el correr de los tiempos. Pero, una característica ha permanecido como denominador común: un fuerte compromiso social.

Fueron voluntarios los que a principios del siglo XX organizaron los primeros sindicatos. También lo fueron quienes construyeron los clubes barriales, fundaron las parroquias, los hospitales, los hogares de ancianos y niños, etc. Aunque el trabajo voluntario, es una actividad de la larga data los intentos de cuantificación o medición de este fenómeno son incipientes.

En América del Sur el voluntariado se ha manifestado desde la época colonial, con un mayor apogeo con el surgimiento de las organizaciones de beneficencia de origen y orientación religiosa, hacia finales del siglo XIX y comienzos del XX. (Thompson y Toro, 2000). En los años '60 surge un nuevo tipo de voluntario que pasó a llamarse "militante" y que en cierta forma desdeñó al voluntario tradicional asociándolo a la caridad y con una connotación clasista. Este nuevo voluntario, al igual que sus antecesores tradicionales donó tiempo y trabajo, asociándose a una causa de bien común, aunque auto-adjudicándose un sentimiento de mayor compromiso. Esta nueva concepción de un voluntariado más comprometido con el desarrollo, un voluntariado "transformador", como también se le ha llamado, se situó en una posición casi antagónica al voluntariado tradicional, colocando a éste último en una situación de inferioridad, que contribuyó a su invisibilidad.

En los últimos años el campo del voluntariado ha continuado sufriendo transformaciones que ha culminado en una convivencia pacífica de las distintas modalidades de trabajo voluntario. Tanto aquellos más "transformadores", como aquellos más "tradicionales", comparten la esfera del trabajo por el bien común.

En Uruguay, en una investigación patrocinada por ICD (Aguín y Sapriza, 1997) se plantea la hipótesis de que frente a la decadencia de las formas políticas tradicionales y el descreimiento hacia las mismas, los jóvenes se han deslizado desde la militancia política hacia la participación en actividades voluntarias. Esta hipótesis se basa en los datos recogidos en esa investigación, donde se comprueba que las instituciones que se sustentan en un proyecto transformador son las que cuentan con mayor proporción de voluntarios jóvenes (entre 15 y 30 años), mientras que las netamente asistencialistas convocan mayoritariamente a voluntarios de mayor edad (entre 50 y 65 años). Los jóvenes se adhieren a organizaciones con proyectos de voluntariado de desarrollo, ajenos al enfoque caritativo tradicional, forma de voluntariado que convocaría fundamentalmente a personas mayores.

Tradicionalmente el trabajo voluntariado era una actividad casi “invisible” para la sociedad en general, así como para los organismos de gobierno, para el mundo académico y con casi nula repercusión en los medios de comunicación. En los últimos años esta percepción se ha revertido, son reiteradas las apariciones sobre esta temática en la prensa, en encuestas de opinión, el tema se ha incorporado en las agendas de organismos de Gobierno y se maneja a nivel de la población en general.

No es que haya aparecido una verdadera epidemia voluntaria que se expandió a los medios de comunicación, a los proyectos sociales gubernamentales, a los circuitos renovados, nacionales e internacionales, a los encuentros, como uno más de esos fenómenos que llegan al campo de la acción social en el contexto latinoamericano con la velocidad alucinante de los tiempos actuales y que nos obligan a correr para poder atenderlos y actuar, sino que ha existido desde siempre. (Landim, 2001).

Lo cierto es que este fenómeno salió a la luz, luego de permanecer tímidamente escondido durante mucho tiempo. La atención prestada por los medios de comunicación es una respuesta, una búsqueda de una alternativa posible frente al descreimiento general, a la pérdida de valores, a la crisis social y económica que afecta a toda la sociedad. La publicación de “buenas noticias”, de historias de vida de personas corrientes, otorgan un respiro y brindan esperanza renovadora.

A nivel de los organismos gubernamentales, el interés en el tema, está acorde con la nueva concepción del Estado y su grado de responsabilidad en el bienestar de la sociedad.

Para el caso particular de Uruguay, el analista político e historiador uruguayo Gerardo Caetano¹ señala que *“Por muchísimo tiempo, la nuestra fue una sociedad polítocéntrica y, sobre todo, partidocéntrica, pero hoy vive una relación dual con la política. Se percibe fácilmente que a nivel de la opinión pública, existe un distanciamiento crítico y un desencanto cada vez más generalizado respecto a la “clase política”, a las instituciones y a*

¹ *Algunos cambios sociales “silenciosos” están generando desafíos muy riesgosos para la sociedad. Nuevos roles del Estado exigen respuestas completamente inéditas en Uruguay*, artículo en el diario El País, lunes 26 de febrero de 2001

los partidos políticos, sin mengua de una masiva y persistente adhesión al sistema y a los valores democráticos. Sin embargo, al mismo tiempo la población sigue transfiriendo demandas y expectativas totalmente desmesuradas al Estado, a los partidos y a las instituciones. Se le ha "hiperresponsabilizado" al sistema político de todo lo que pasa y también de todo lo que no pasa. Esa es una relación explosiva porque hoy las demandas que en el Uruguay se le plantean al Estado son demandas que éste no puede satisfacer, sin importar quién gobierne. Por eso hoy la sociedad civil y los agentes económicos deben transferir menos poder al Estado, porque quien transfiere demandas y expectativas también transfiere poder. Y hoy necesariamente los actores sociales tienen que asumir otro tipo de protagonismos”.

Es en este marco donde la sociedad civil y el voluntariado adquieren protagonismo, la labor invisible se vuelve visible ocupando un espacio que antes era impensable ocupara otro que no fuera el Estado. Según Caetano la sociedad uruguaya a cambiado mucho, pero disimula sus transformaciones, *“el viejo paternalismo estatista que absorbía protagonismo social nos ha legado un problema de óptica para visualizar la sociedad que tenemos frente a nosotros y las demandas que plantea”.*

Un intento de cuantificación

La carencia de datos y estudios relativos a la acción voluntaria no permite tener un panorama claro y detallado del sector en los países de la región, que permitan además realizar estudios comparativos. No existen en la región estudios abarcativos de esta realidad, sino sólo estudios parciales que provienen de investigaciones por parte de las OSC o encuestas de opinión que en los últimos años han buscado respuestas frente a la aparición pública y crecimiento de la participación voluntaria. En rigor, la inclusión del tema voluntariado como tópico de investigación académica en el ámbito universitario es muy reciente e incipiente.

En Uruguay distintas de opinión pública con tres años de distancia muestran un importante cambio cuantitativo en el involucramiento voluntario. Aún con la salvedad de que se trata de instrumentos no idénticos y que las preguntas pueden haber sido formulados de distinta forma, la tendencia aparece como creciente. En 1995 ICD realizó una encuesta a nivel solamente de la capital del país, donde la pregunta si usted hace trabajo voluntario siempre recaudó un 6% de respuesta afirmativa. Comparando dos encuestas de 1998 y de 2001, ambas de carácter nacional, tenemos que en 1998 la encuesta de opinión llevada adelante por la empresa CIFRA² arroja un grado de involucramiento en el trabajo voluntario bajo, por el cual apenas siete de cada cien personas trabajaban como voluntarios³. Un 18% adicional tendrían interés en trabajar como voluntarios aunque aún no lo habrían concretado.

² Publicado en diario El País, 26 de abril de 1998

³ Respuesta afirmativa a la pregunta: ¿Trabaja usted actualmente de voluntario, en una parroquia, hospital, escuela, sindicato?

Esta fuerza de trabajo potencial, parece haberse vuelto real en los últimos años, ya que una encuesta realizada por la empresa FACTUM⁴ en el mes de mayo de 2001, la labor voluntaria se habría duplicado: el 14% de la población estaría realizando labores voluntarias de distinto tipo. La conclusión debe relativizarse porque las encuestas no son idénticas sino realizadas por empresas distintas, aunque representan la misma población y la metodología según la ficha técnica aparece como similar. En relación a la consulta en sí, aunque las preguntas no fueron idénticas, cabe destacar que en ambos casos se consultó sobre la realización de trabajo voluntario – y se utiliza esta terminología- en un universo amplio de instituciones: parroquias, hospitales, sindicatos, escuelas, comisiones de fomento, comisiones vecinales, grupos de ayuda a necesitados, grupos políticos, instituciones religiosas, etc.

Si tomamos en cuenta relevamientos más parciales, y en particular el voluntariado en organizaciones de la sociedad civil, como los realizados por ICD en el ámbito de las organizaciones no gubernamentales (Barreiro, Bettoni y Cruz, 1994; ICD, 2000) se observa también en este ámbito un crecimiento importante del número de voluntarios. Mientras que en el año 1994 el promedio era de 14 voluntarios por organización, seis años después, en el 2000, este promedio ascendió a 26 voluntarios por organización.

Si bien no podemos realizar estudios comparativos con los países de la región, porque no se han aplicado estudios ni encuestas idénticas, los resultados de investigación en los países vecinos a Uruguay (Argentina y Brasil) permiten establecer ciertas tendencias.

En Argentina, se vienen realizando Encuestas Nacionales sobre Trabajo Voluntario desde hace varios años (Encuestas de GALLUP) y las mismas muestran una fuerte expansión del trabajo voluntario. Mientras que en 1998 solamente un 11% de los entrevistados (asimilable a porcentaje de la población a nivel nacional) declararon realizar tareas voluntarias, esa cifra fue del 20% en 1999, del 26% en 2000 y del 32% en 2001.

Las encuestas realizadas en Brasil indican que un 22,6% de las personas donan alguna parte de su tiempo para ayudar en alguna entidad o a alguna persona fuera de sus relaciones más próximas, y que un 16% son las que específicamente realizan trabajo voluntario en instituciones. (Landim, 2001)

Estos datos indican un grado de participación voluntaria similar en la región y en aumento. **Pero lo importante no es sólo ver en cuánto creció el involucramiento voluntario, sino porqué creció.** Estos son procesos similares que ocurren en toda la región (Thompson y Toro, 2000). Entre los múltiples factores que coadyuvan a un proceso de este tipo pueden mencionarse:

- la difusión y promoción del trabajo voluntario a través de la prensa, la radio y la TV, con artículos y programas de investigación destinados a difundir la labor desarrollada por los voluntarios

⁴ Publicado en diario El Observador, 30 de junio de 2001

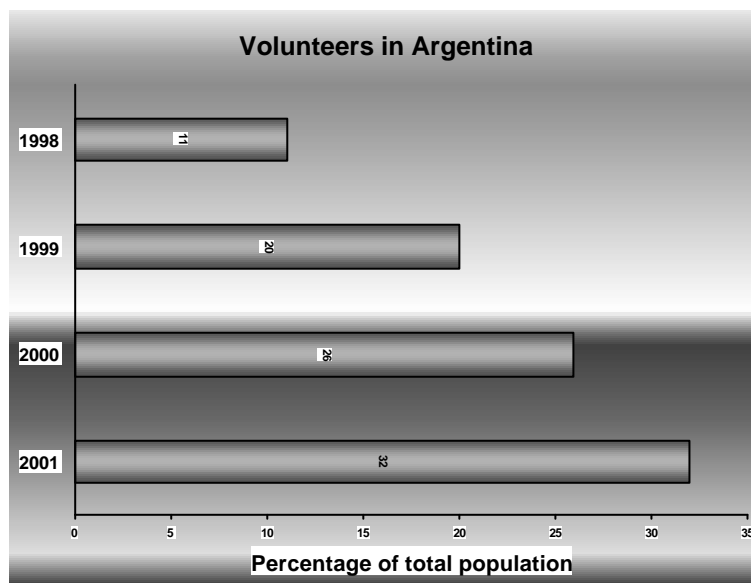
- la difusión de las oportunidades del trabajo voluntario, a través de publicaciones y repertorios (para el caso de Uruguay, la Guía de la Solidaridad Ciudadana publicada por ICD en 1998 y 1999 y que fuera difundida masivamente con el diario El País)
- la incipiente investigación académica realizada en este campo
- la promoción realizada a través de las instancias abiertas de capacitación de voluntarios
- reconocimientos otorgados anualmente a los voluntarios y organizaciones voluntarias
- la solidaridad frente a la crisis económica y social
- el aumento del desempleo.
- la promoción del Año Internacional de los Voluntarios AIV 2001

Perfil de los voluntarios

Además de la medición y cuantificación de la acción voluntaria, no menos importante es conocer cuál es el perfil de esas personas que donan su trabajo sin buscar nada a cambio, cuáles son las motivaciones personales que los llevan a involucrarse..

En la encuesta de opinión pública realizada por la empresa CIFRA en 1998 en Uruguay, sobresalían las siguientes características:

- el voluntariado es más común entre la gente de mayores recursos



- el trabajo voluntario está muy vinculado al nivel educativo: mientras la mitad de los universitarios trabajaron alguna vez de voluntarios, sólo uno de cada cinco uruguayos con educación primaria también lo hizo.
- la ideología juega un papel casi igualmente importante, ya que casi la mitad de la gente que se identifica con la izquierda, y sólo un cuarto de los que se identifican con la derecha, trabajaron de voluntarios alguna vez.
- hay una estrecha relación con la religiosidad

- los voluntarios son en su mayoría personas adultas (mayores de 30)

En la encuesta de opinión realizada por la empresa FACTUM en el 2001 se corroboran los datos referidos a la situación económica y la edad de los voluntarios, pero hay un leve ascenso de la participación masculina sobre la femenina.

En el relevamiento de organizaciones sociales y solidarias más recientemente realizado en Uruguay (ICD, 2000) se confirma esta mayor presencia femenina entre los trabajadores voluntarios de las OSC. En un universo de 261 organizaciones que fueron estudiadas en profundidad, trabajan de forma voluntaria de 4.500 mujeres y 2.500 hombres, o sea 80% más mujeres que hombres. Esta relación se observa también entre el personal remunerado de las instituciones, donde se contabilizaron cerca 2.100 mujeres y 1.050 hombres. A pesar de representar un universo mayoritariamente femenino en la base, los cargos de dirección de las organizaciones se dividen exactamente en partes iguales entre hombres y mujeres.

Las diferencias en el grado de participación masculina y femenina que encontramos según nos basemos en las encuestas de opinión pública o en las investigaciones realizadas entre las organizaciones sociales y solidarias se deben a una mayor participación de hombres en los ámbitos gremial, sindical y político, mientras que las mujeres se inclinarían a participar más en actividades de servicio y atención en áreas más “sensibles”.

“La feminización detectada confirmaría un rasgo que se considera ‘natural’ en las mujeres y que es específico de la ‘femineidad’: la abnegación que predispone al servicio, a la entrega a los demás en áreas que tradicionalmente han sido asignadas al cuidado y responsabilidad de las mujeres: infancia, salud, preservación de la vida en todos sus aspectos que van desde la defensa de la calidad de vida a la de los Derechos Humanos”. (Aguñín y Sapriza, 1997)

El análisis de datos cualitativos permite acercarse a las motivaciones que impulsan a realizar un trabajo voluntario *“Estas van desde la generosidad altruística -la más frecuente- a la búsqueda de cierto reconocimiento social -cada vez menos frecuente-, esta inclinación está matizada además por el estrato socio-económico del voluntario, sexo, edad y educación. Así un proyecto que se percibe como transformador de la sociedad, atrae a una población joven, y otro de carácter más tradicional motiva a señoras de medios sociales acomodados”* (Aguñín y Sapriza, 1997).

A estas motivaciones hay que agregar, principalmente entre los más jóvenes, la búsqueda de una primera experiencia laboral, y de una posible inserción laboral. En situaciones de desempleo grave como viven actualmente los países de la región, el trabajo voluntario se vislumbra como una puerta de entrada y un mecanismo atractivo de búsqueda de potenciales puestos de trabajo remunerado.

El voluntariado en el marco de las OSC

Las OSC han sido desde siempre el ámbito por excelencia para el desarrollo del trabajo voluntario, no sólo brindando las oportunidades de participación, sino también a través de su promoción y capacitación. Por esta razón, es de fundamental importancia el investigar a fondo cuál es el grado de formalidad o informalidad del relacionamiento con los voluntarios, cuáles son sus debilidades y sus desafíos.

Las siguientes preguntas surgen como de necesaria respuesta: ¿Cuál es la metodología de trabajo con los voluntarios? ¿Cómo se realiza el reclutamiento de estos voluntarios? ¿Existen acuerdos de permanencia? ¿Cuáles son los requisitos para el ingreso? ¿La organización ofrece algún tipo de capacitación? ¿Cuáles son las áreas o servicios donde se desarrolla mayoritariamente la labor voluntaria? ¿Qué garantías existen para los voluntarios y para las organizaciones?

Entre diciembre de 1999 y mayo de 2000, ICD llevó a cabo un relevamiento de organizaciones sociales y solidarias en Uruguay, uno de cuyos productos fue la publicación *Con-fin Solidario*. Aprovechando esta oportunidad se consultó a las instituciones sobre estos aspectos. Los resultados de esta consulta no se incluyeron en la publicación, sino que se presentan por primera vez en este estudio.

Entre las 261 organizaciones relevadas y analizadas en profundidad, el 73% (192 organizaciones) cuenta con personal voluntario, cuyo número asciende a cerca de 7.000 individuos y que se divide en 4.500 mujeres y 2.500 hombres. El grado de formalidad con que se realiza la inserción de los voluntarios en las instituciones es muy bajo. Sólo un 36% manifiesta tener algún tipo de acuerdo previo al ingreso de los voluntarios. En la mayoría de los casos el tiempo de permanencia, los horarios y otros criterios no están establecidos, sino que se manejan con flexibilidad.

Consultadas sobre si existen preferencias o requisitos para el ingreso, más del 60% manifiestan tenerlos, pero los mismos no tienen directa relación con la edad o formación de los voluntarios sino que se refieren en su mayoría a cuestiones éticas y de valores. Los requisitos más frecuentemente mencionados son: “estar de acuerdo con la misión de la institución”, “estar acorde con el espíritu”, “compartir la mística”, “tener iniciativa y responsabilidad”, “estar de acuerdo con el perfil del proyecto”. En contados casos hay una referencia a factores más “duros” como edad, sexo o formación.

¿Qué ofrece a cambio la organización a estos voluntarios? La capacitación interna es un denominador común, y se lleva adelante en un 70% de las organizaciones. La modalidad preferente es a través de seminarios y talleres y es la misma que para el personal remunerado. Son escasas las instancias de capacitación especial para los voluntarios.

Estos resultados nos indican una frágil relación entre los voluntarios y las organizaciones que los acogen, donde no se establecen deberes y obligaciones claras de una y otra parte. Se observa que aunque la participación voluntaria en las organizaciones es importante, todavía no se han establecido en la mayoría de los casos políticas institucionales en cuanto a la

convocatoria, a la inserción de los voluntarios en la institución y en la toma de decisiones, a la firma de acuerdos previos, ni en cuanto a los requisitos o la capacitación a medida. Estos factores aparecen como claves y merecerían una revisión por parte de las instituciones para alcanzar un desarrollo sano de la acción voluntaria donde se beneficien a ambas partes.

En este sentido las organizaciones del Tercer Sector enfrentan un dilema crucial: la regulación de la actividad del voluntariado puede traer beneficios pero puede al mismo tiempo llegar a burocratizar una tarea que es por esencia y definición no-burocrática.

Contribución a la solución de los problemas sociales

Los individuos son libres de dar su tiempo y su trabajo y también son libres de elegir. Esta elección está centrada en aquellas áreas consideradas más sensibles por la sociedad, como lo son la infancia y la salud. Asimismo hay una concentración de voluntarios en aquellas organizaciones más tradicionales, de corte asistencialista, donde se atiende y se brindan servicios en forma directa a los beneficiarios. Las organizaciones que cuentan con un contingente importante de voluntarios, que en muchos casos superan el centenar, son aquellas organizaciones tradicionales que colaboran en hospitales, escuelas, hogares, etc.

Aunque la contribución de los voluntarios y voluntarias en el sector social, no se ha podido cuantificar hasta el momento, podemos afirmar que su falta generaría un vacío que ya no podría ser cubierto. Un gran parte de la población quedaría desamparada ante la falta de este contingente humano, que ha contribuido a crear puentes y lazos sociales y a combatir la exclusión social.

Un intento de cuantificación tomando en cuenta los datos de la encuesta realizada por la empresa Factum a principios de 2001 arrojaría que, de los 2,4 millones de personas mayores de 15 años residentes en el país, aproximadamente algo más de 330 mil practican el voluntariado o militancia, por un promedio de cinco horas y media cada una por semana. Estas cifras significan que en Uruguay se dedican a labores voluntarias: por semana, algo más de 1,8 millones de horas; por mes, algo menos de 8 millones de horas, por año, entre 90 y 100 millones de horas. Si convirtiéramos esta cantidad de horas a dinero la suma sobrepasaría los varios millones de dólares. Millones que se ahorra el Estado, millones que se ahorra el sector privado, millones que ganan los sectores más desprotegidos de la sociedad.

Capítulo 4: Implicaciones y alcance del voluntariado

A partir de las indagaciones y cuantificaciones presentadas en el capítulo anterior se desprende que el impacto del voluntariado es incuestionable. Tanto desde el punto de vista cuantitativo como en los aspectos cualitativos, es evidente que el voluntariado no es una manifestación marginal sino muy por el contrario. El voluntariado incluye amplios sectores

de la población, tiene impacto en las más diversas esferas de la vida nacional y representa una importante contribución a la solución de problemas de los sectores más vulnerables de la sociedad. En términos económicos incluso, la contribución del voluntariado puede llegar a representar magnitudes importantes.

En el marco del análisis del fenómeno del voluntariado en la región importa examinar hasta dónde existe un puente real entre la participación voluntaria y sus impactos y la construcción de valores éticos. En el fondo importa analizar si se establece realmente, y hasta qué punto, un intercambio entre la dedicación voluntaria de variadas formas y la construcción de ciudadanía y valores democráticos.

¿De qué forma dialogan y cómo se influyen mutuamente en cada voluntario o voluntaria las horas que dedica al servicio de la sociedad con la formación de valores éticos en su propia persona?

¿Logran las organizaciones una captura colectiva de valores éticos y democráticos a partir de la participación individual voluntaria en su seno, o a partir de la promoción de la práctica del voluntariado?

En la búsqueda de caracterización del fenómeno del trabajo voluntario importa también indagar sobre su impacto en las políticas nacionales, es decir hasta qué punto el trabajo voluntario y su promoción se están convirtiendo en políticas públicas o influyen en las mismas.

Como forma de comenzar a explorar intentos de respuesta a las preguntas anteriores, en este capítulo se analizan elementos que hacen a dos aspectos centrales, a saber:

- * Las relaciones e interacciones entre las organizaciones del Tercer Sector en Uruguay y de ellas con el Estado.
- * Las distintas etapas de construcción de una nueva institucionalidad que diera cabida en Uruguay a los temas de voluntariado.

El análisis de ambos temas se concentra en los años 1999 - 2001 y en el marco de la celebración por parte de Naciones Unidas del Año Internacional de los Voluntarios, 2001.

El Año Internacional de los Voluntarios: su repercusión en Uruguay

La Asamblea General de las Naciones Unidas, proclamó en noviembre de 1997, el año 2001 como "Año Internacional de los Voluntarios (AIV 2001)". Con tal fin, la Asamblea designó al Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas como centro de coordinación internacional para la preparación de dicha celebración. El lanzamiento del Año se realizó en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, el 5 de diciembre de 2000.

El Año Internacional de los Voluntarios fue concebido con el propósito de fomentar el reconocimiento de los voluntarios, facilitar su trabajo, crear una red de comunicación y

promocionar los beneficios del servicio del voluntariado. Se esperaba que el año ayudara a identificar un mayor número de necesidades que pueden ser paliadas con la ayuda de voluntarios; que cada vez un número mayor de personas se manifiesten interesadas en ofrecer sus servicios como voluntarios y que las asociaciones de voluntarios reciban más facilidades y recursos que les permita seguir afrontando retos.

Junto a los 123 gobiernos (entre ellos Uruguay) que apoyaron la resolución de la Asamblea General, organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales, asociaciones de voluntarios, representantes gubernamentales y de universidades, adhirieron a esta iniciativa a través de la conformación de Comités Nacionales. Estos comités tendrían como objetivo el asesoramiento en la preparación de programas para las actividades locales y nacionales de AIV 2001 con miras a lograr las cuatro grandes metas del Año: elevar el reconocimiento de los voluntarios, proporcionar un contexto adecuado para el voluntariado, crear una red de trabajo y promocionar la labor de los voluntarios.

En Uruguay el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) fue designado como punto focal del AIV 2001 y encargado de la preparación de un Comité Nacional para la planificación de las acciones del Año Internacional en Uruguay así como en el Mercosur, para lo cual se propuso trabajar en coordinación con los comités nacionales de la región.

A mediados del año 2000 y convocado por el ICD se conformó en Uruguay el Comité Nacional por el Año Internacional de los Voluntarios, que en su etapa inicial se integró, además de ICD, con instituciones tanto del ámbito público (Instituto Nacional de la Juventud, INJU e Instituto Nacional del Menor, INAME), como organizaciones del Tercer Sector (ICD, Asociación Cristiana de Jóvenes, Cruz Roja, Desem del Uruguay, Comité Central Israelita del Uruguay, Foro Juvenil y la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales, ANONG) y organismos internacionales (Oficina en Uruguay del PNUD).

El Comité Nacional AIV 2001 nace con cinco objetivos principales, objetivos que hacen centralmente a la promoción del voluntariado en el Uruguay y al cabildeo frente a instancias estatales para la implementación de políticas adecuadas sobre el tema. Los cinco objetivos constitutivos del Comité Nacional AIV 2001 en Uruguay fueron: (1) Profundizar en una cultura del voluntariado en la sociedad; (2) Motivar y promover la labor de los voluntarios en todas sus formas; (3) Promover una mayor visibilidad y reconocimiento social a los voluntarios; (4) Sensibilizar al gobierno para que implemente políticas y programas sobre voluntariado y (5) Favorecer el intercambio y conocimiento de las experiencias de la labor voluntaria.

Al momento de su creación y en sus primeros meses de actuación, el Comité se propuso realizar una serie de actividades tendientes al cumplimiento de los objetivos generales o centrales del Comité. En esta dirección, en el mes de mayo de 2001 el Comité se propuso realizar un lanzamiento activo del Año Internacional con un acto inaugural el día 5 de

diciembre y difundir ampliamente en medios de comunicación tanto la labor voluntaria en Uruguay como el marco internacional del AIV2001.

El Comité se planteó también influir al Parlamento Nacional para la elaboración de una Ley de Voluntariado así como al sistema de educación público y privado para introducir el tema en el ámbito de la educación formal y a los ámbitos empresariales para fomentar formas innovadoras de voluntariado. Por último, el Comité se planteó también establecer acuerdos con otros Comités Nacionales de la región a efectos de coordinar acciones a nivel del Mercosur.

El Comité Nacional AIV 2001 se constituye entonces como un ámbito de coordinación inter-institucional e intersectorial, en un espacio de colaboración que nace exclusivamente a instancias y por intervenciones de organizaciones de la sociedad civil y el Tercer Sector. El Comité Nacional, creado en junio de 2000, logra convocar organismos del Estado e internacionales para su etapa inicial de actividades, define objetivos de desarrollo y un plan de actividades. El Comité Nacional AIV 2001 se configura como una instancia plural y abierta a todas las organizaciones o grupos de voluntarios que tengan personería jurídica y una reconocida trayectoria o, en su defecto, que puedan ser avalados por alguna asociación civil que cumpla con dichos requisitos.

La participación e interés del Estado fue aumentando durante el proceso de gestación del Comité Nacional y para fines del año 2000 se logra un importante éxito formal, el cual es importante analizar en profundidad.

Un decreto del Presidente

El trabajo del Comité Nacional desembocó en el interés manifiesto del Estado y en la promulgación el día 5 de diciembre de 2000, de un decreto firmado conjuntamente por el Presidente de la República, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, el Ministro de Deporte y Juventud y el Ministro de Educación y Cultura. El decreto respalda las actividades del Comité Nacional AIV 2001 y designa una Mesa Ejecutiva del mismo.

El propio texto del decreto presidencial (Ministerios de Trabajo, Educación y Deporte y Juventud, 2000) es sugerente y llama a la reflexión. Las implicancias y resultados del decreto deben también analizarse.

El texto del decreto, a partir de una serie de considerandos, entre ellos la existencia y funcionamiento de un Comité Nacional por el AIV 2001 convocado por organizaciones de la sociedad civil y la importancia de que los organismos del Estado promuevan acciones en los temas de voluntariado, el decreto contiene seis artículos resolutivos cuyo texto es el siguiente:

Artículo 1°- Decláranse de interés nacional las actividades y programas nacionales relativas a la celebración del Año Internacional de los Voluntarios, que coordine, promueva o auspicie el Comité Nacional AIV 2001.

Artículo 2°- *Desígnase una Mesa Ejecutiva integrada por a) un Presidente, b) cuatro representantes de organizaciones no gubernamentales de reconocida trayectoria en el trabajo con voluntarios, designados por las organizaciones no gubernamentales que integran el Comité y c) cuatro representantes de los siguientes organismos públicos: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Deporte y Juventud, Banco de Previsión Social e Instituto Nacional del Menor.*

Artículo 3°- *El Presidente, será elegido por la Mesa Ejecutiva, en consulta con los miembros del Comité Nacional AIV 2001.*

Artículo 4° - *Facúltase al Comité Nacional AIV para relacionarse directamente con organismos públicos y privados, nacionales e internacionales para optimizar el desarrollo de sus actividades.*

Artículo 5° - *Exhórtase al Congreso Nacional de Intendentes a designar dos representantes con sus respectivos alternos en el Comité Nacional AIV 2001.*

Artículo 6° - *Exhórtase a los entes autónomos y servicios descentralizados a prestar la colaboración que se requiera para el logro de los fines expuestos.*

El Decreto presidencial entonces, al tiempo de reconocer la importancia de lo ya ocurrido, otorga facultades al ya existente Comité Nacional, exhorta a su ampliación (nombramiento de delegados por el Congreso Nacional de Intendentes) y crea una nueva estructura llamada Mesa Ejecutiva. Si bien el texto puede a primera lectura parecer ambiguo, el análisis jurídico de expertos no lo califica así; *"El texto formalmente es claro al crear una estructura independiente, la Mesa Ejecutiva, que a su vez se integra con delegados del Comité. No aparece como una estructura jerárquicamente superior al Comité sino paralela, es más, quien tiene facultades de relacionamiento con entes estatales es el Comité y son sus actividades las que se declaran de interés nacional. El Comité puede a partir del decreto continuar con su propio funcionamiento y reglamentarlo a su discreción."*⁵

Desde el punto de vista jurídico y formal entonces, las organizaciones integrantes del Comité Nacional AIV 2001 podrían tener en sus manos una herramienta única y una capacidad de actuación reconocida por las más altas autoridades del país. Pero con base en las observaciones realizadas es casi forzoso deducir que se trata de una apropiación por parte del Estado, de hecho y de derecho, de la estructura hasta el momento articulada. En las palabras del historiador uruguayo Gerardo Caetano ya citadas en el capítulo anterior se trata de "una transferencia de poder desde la sociedad civil hacia el Estado".

Integrantes del Comité Nacional y de la Mesa Ejecutiva analizan con cautela el proceso de trabajo y negociación que culminó en la promulgación del decreto presidencial y el

⁵ Consulta realizada al experto en Derecho Internacional Jean Michel Arrighi, agosto 2001.

lanzamiento del AIV 2001, eventos que coincidieron en la fecha del 5 de diciembre de 2000.

Al cumplirse un año de formado el Comité Nacional y meses de la integración de la Mesa Ejecutiva, se realizó un balance, donde las fuentes consultadas destacaron como principales aspectos:

- (a) El aprendizaje realizado durante el proceso de negociación. Sin lugar a dudas las organizaciones acumularon experiencias y enseñanzas al realizar negociaciones con representantes del Estado, planteando sus demandas y concertando esfuerzos;
- (b) El logro de una importante herramienta potencial en la forma de un decreto presidencial, que exhortó a todos los organismos del Estado a prestar colaboración, lo que formalmente auguraba mayor facilidad para que se destinaran recursos a actividades celebratorias de AIV2001. El decreto presidencial se constituye en una forma manifiesta de voluntad política hacia un tema determinado, el trabajo voluntario;
- (c) Las inevitables tensiones entre las distintas organizaciones y de éstas con los organismos del Estado. El proceso se reconoce como imbuido de tensiones, tanto positivas como negativas.

A partir de las observaciones y de las indagaciones realizadas, es indudable que las relaciones al interior de la Mesa Ejecutiva estuvieron marcadas tanto por la cooperación y colaboración, como por momentos por la competencia o conflicto. Los propósitos ambiciosos y el nutrido plan de actividades del Comité Nacional parecen haber quedado de alguna manera opacados por el funcionamiento de una nueva estructura.

Más allá del análisis jurídico o de opinión que podamos realizar, importa ver a la luz de los hechos y resultados cuál fue en los hechos el proceso que siguieron tanto el Comité como la Mesa Ejecutiva a partir del decreto presidencial.

Un corto camino de logros y malogros

Los preparativos y celebraciones del AIV 2001 en Uruguay auguraban, a inicios precisamente del Año Internacional de los Voluntarios, importantes resultados. La consecución de un decreto presidencial -único por lo que se tiene información en la región de América Latina y el Caribe- y la formación de una estructura integrada por organismos públicos y organizaciones del Tercer Sector se presentaban como logros promisorios.

Pero las observaciones empíricas y las opiniones recogidas indican que si bien desde algunos ángulos se lograron éxitos, el efecto e impacto de las estructuras puestas en funcionamiento o del mismo decreto presidencial fueron muy relativos.

La estructura surgida a partir del decreto presidencial no parece haber aportado sustantivamente a la promoción en Uruguay del AIV 2001, y muy por el contrario, los procesos parecen haberse burocratizado al extremo.

La Mesa Ejecutiva en sus meses de trabajo no evidencia impacto público alguno. Desde su puesta en marcha, la Mesa no presentó un plan público de actividades y durante el año 2001 no hubo una sola actividad patrocinada u organizada por la Mesa Ejecutiva. Las escasas actividades que se realizaron fueron iniciativas individuales de organizaciones pero no resultaron del efecto de coordinación de la Mesa Ejecutiva.

El lanzamiento oficial del Año Internacional de los Voluntarios fue profusamente cubierto por la prensa, representando sin duda la presencia en el acto del Presidente de Uruguay una atracción importante. Pero las apariciones en prensa escrita, radial o televisiva dando cuenta del AIV2001 o del tema voluntariado han sido prácticamente inexistentes durante - precisamente- el año 2001, Año Internacional de los Voluntarios y han decrecido notoriamente en relación a años anteriores. El tema había logrado desde 1997 una creciente atención por parte de los medios, donde incluso programas nacionales central de televisión en horario central le dedicaron horas de transmisión. Llamados a la ciudadanía como las Guía de la Solidaridad Ciudadana fueron masivamente distribuidos con la edición de periódico de mayor tiraje en todo el país en 1998 y 1999.

Durante el correr del Año Internacional, la Mesa no ejecutó una política explícita de comunicación y al mismo tiempo el Comité Nacional no se reunió durante el correr del año 2001, habiendo quedado aparentemente todas las actividades celebratorias del AIV 2001 en manos de la Mesa Ejecutiva. Si el mismo decreto presidencial mantenía la independencia del Comité Nacional e incluso le daba facultades de relación, cabe preguntarse la razón de la desactivación del Comité Nacional e inmovilidad del mismo durante todo el año 2001.

En los hechos se observa una suerte de auto-bloqueo del Comité, donde parece haber entregado su representación a la Mesa Ejecutiva, sin que mediara una transferencia oficial. Si con la creación de la Mesa Ejecutiva el Comité esperaba amplificar sus acciones e institucionalizar de forma sólida el tema, el objetivo encomiable de transformar el tema voluntariado en una política de carácter nacional parece haber naufragado. La negociación relativamente exitosa que puede haber concluido en un decreto formal por parte del gobierno no se sustentó en los hechos en logros posteriores, perdiéndose no solamente el protagonismo que en el mismo habían adquirido las organizaciones de la sociedad civil sino hipotecando los logros de visibilidad que hasta el momento se habían acumulado.

El objetivo del Comité puede haber sido, como reza el párrafo anterior, hacer del voluntariado una política pública. Ya que las políticas públicas son cursos de acción o flujos de información relativos a un objetivo público (Lahera, 2000), el voluntariado reúne todos los requisitos para aspirar a convertirse en una política pública: su objetivo es público y no privado y su beneficio abarca toda la sociedad. Los cursos de acción o flujos de información son o deben ser desarrollados por el sector público con participación de la comunidad, por lo que en el decreto presidencial y sus corolarios podrían encontrarse los mecanismos ideales para ello.

Como culminación de este proceso es muy importante mencionar el acto de clausura oficial del AIV 2001, y por lo tanto también del ejercicio de la Mesa Ejecutiva, por todo el simbolismo que éste encierra. El acto fue convocado por la Mesa Ejecutiva y se llevó a cabo el 5 de diciembre de 2001, Día Internacional del Voluntario, en la sede del Poder Legislativo. La mesa estuvo presidida por la Primera Dama, el Presidente de la Cámara de Representantes y el Presidente de la Mesa Ejecutiva, un reconocido representante del sector empresarial.

Más allá de los premios y menciones especiales que como cada año en esta fecha se entregaron a voluntarios de diversos ámbitos, la participación de los voluntarios y de las organizaciones de la sociedad civil en este acto no tuvo ningún protagonismo. Una vez más hay una transferencia de poder hacia el Estado, donde los verdaderos protagonistas pasan a un segundo plano.

Un aspecto particular: legislación sobre voluntariado

Uno de los mecanismos que son propios del Estado para la implementación de políticas públicas, dado que se aprueban y regulan desde su ámbito, es la legislación. Es además uno de los aspectos que el Comité Nacional en Uruguay se planteaba como objetivo de cabildeo frente al gobierno.

Varios son los países que han discutido arduamente el tema de legislar y cómo sobre hacerlo. Brasil aprobó después de mucha discusión su Ley del Voluntariado (Lei do Voluntariado) en febrero de 1998 y durante muchos años la polémica sobre el tema fue ardua en Argentina⁶. Brasil es el único país de la región con legislación en el tema y aunque de características diferentes, Bolivia aprobó su Ley de Participación Popular en 1994, la que creó las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) organismos integrados representantes de la sociedad civil para compartir la responsabilidad de administrar los recursos y servicios sociales municipales.

Las funciones esenciales de una ley, sea de cualquier tipo, pero fundamentalmente en aspectos sociales y públicos como Voluntariado, son dos: fomento del tema y regulación del mismo.

En América Latina, la legislación aparece como un instrumento cada vez más inviable para el fomento e impulso de determinado tema, dado el ajuste que la mayoría de las economías de la Región experimenta y el importante recorte que el gasto público manifiesta. En el caso del Voluntariado el fomento a partir de una ley implicaría destinar recursos nacionales y locales para la implementación de programas, incentivos impositivos o de otro tipo para la promoción de formas de voluntariado empresarial o la institucionalización del tema (como se proponía en la Ley de Argentina con la creación del Instituto del Voluntariado).

⁶ A raíz de la oposición manifiesta de todos los sectores, el Presidente de la Comisión de ONGs del Congreso retiró el proyecto de ley de Voluntariado en Argentina y no hay intenciones de volverlo a presentar.

La regulación del tema aparece como otro objetivo importante de una ley y es quizás el más incierto cuando se trata el tema Voluntariado. ¿Es necesario regular una actividad esencialmente espontánea? Esta pregunta es contestada enfáticamente de forma negativa por muchos juristas y activistas del tema, que entienden que ya existen instrumentos internacionales sobre los que amparar la actividad (como los convenios internacionales de OIT) y que insisten con que legislar sobre el tema sería contraproducente.

El análisis de la única legislación latinoamericana sobre voluntariado aprobada (Brasil) arroja como resultado una sintética ley de apenas 3 artículos sustantivos, donde no aparece ninguno tipo de promoción o fomento del tema voluntariado y solamente se define al servicio voluntario, insistiendo que no genera vínculo laboral contractual, que puede estar sujeto a un contrato de adhesión y que solamente se retribuirán gastos en los que el prestador del servicio voluntario incurra.

La ley de Brasil aparece más como un mecanismo de defensa empresarial ante eventuales juicios o reclamos que una herramienta para fomentar la participación voluntaria. Otorga al voluntario determinado estatus jurídico y aclara eventuales ambigüedades que puedan surgir en la situación laboral. La discusión en Argentina incluso versó durante mucho tiempo sobre estos aspectos, hasta el momento que se comprobó la falta de voluntad política general de contar con una Ley de Voluntariado.

En Uruguay, durante el año 2001, se trabajó en la elaboración de un proyecto de Ley de Voluntariado, proceso que contó con foros de debate y consultas entre los legisladores, organizaciones de la sociedad civil y expertos de la región en la materia. Finalmente el 5 de diciembre de 2001, como culminación del AIV 2001, el proyecto definitivo fue presentado en la Cámara de Representantes, y desde entonces está a estudio de la comisión respectiva.⁷

Según lo expresa el proyecto, *“la ley tiene por objeto el reconocimiento y la promoción de la acción voluntaria como expresión de solidaridad humana y pluralismo, así como también fomentar la participación de la sociedad en organizaciones sin ánimo de lucro”* define al voluntariado como *“el conjunto de actividades desarrolladas por personas voluntarias en áreas de interés social, que reúnan los siguientes requisitos: A) Que tengan carácter altruista, solidario, responsable y pacífico; B) Que su realización sea libre; C) Que se lleven a cabo sin contraprestación económica, ni ánimo de lucro; D) Que se desarrollen a través de programas o proyectos de organizaciones voluntarias”*.⁸

En sus diez artículos el proyecto de ley se limita a reconocer al voluntariado, a exponer los deberes y derechos básicos de los voluntarios y de las organizaciones que los albergan. En cuanto al fomento del tema por parte del Estado se limita a un único enunciado, el Art. 10,

⁷ Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes.

⁸ *Proyecto de Ley. Voluntariado: reconocimiento y promoción*. Cámara de Representantes, diciembre 2001.

que dice “*El Estado fomentará el voluntariado y la solidaridad en la sociedad mediante actuaciones de información, promoción y divulgación de las acciones sociales*”.

Una vez más nos encontramos ante un proyecto de ley que simplemente reconoce y define la actividad voluntaria, y se limita a establecer las condiciones de determinadas situaciones contractuales entre los voluntarios y las organizaciones.

Capítulo 5: A modo de conclusión

Las conclusiones que se presentan en este capítulo son parciales y constituyen una aproximación al tema desde una investigación que todavía está en marcha. Esta investigación pretende constituirse en un observatorio permanente de la realidad, que permita analizar la historia reciente, estudiar los cambios que se han generado y avisorar los cambios que sea necesario realizar.

Las principales conclusiones del estudio indican que:

- El voluntariado habría tenido en la región un importante crecimiento cuantitativo. En Uruguay se habría duplicado en tres años la cantidad de personas que donan horas para realizar tareas destinadas al bien común, habiendo pasado de 7% de la población (160.000 mil personas) a 14% de la población (330 mil personas).
- Actualmente conviven en armonía aquellos voluntarios considerados “tradicionales” y aquellos más “transformadores”.
- Las mujeres realizan en general más actividades voluntarias que los hombres en el marco de las organizaciones sociales y solidarias, mientras que los hombres participarían más en los ámbitos políticos, gremiales y sindicales.
- La inserción de los voluntarios en de las OSC se maneja con un grado importante de informalidad y flexibilidad, sin existir prácticamente acuerdo previos al ingreso, requisitos o criterios de otro tipo establecidos *a priori* por parte de las instituciones.
- El impacto económico de la labor voluntaria en Uruguay de ser cuantificado sobrepasaría la suma de los varios millones de dólares, si tenemos en cuenta que por año se donan entre 90 y 100 millones de horas.
- El voluntariado en Uruguay a pesar de su impacto cuantitativo y económico no parece tener por parte del Estado el suficiente apoyo político como para convertirse en una política pública y social efectiva. Las intervenciones del Estado parecen haber enlentecido procesos que habían adquirido dinamismo propio.
- A pesar de haberse generado una herramienta única como lo puede significar un Decreto Presidencial, el impacto del AIV 2001 en Uruguay no está siendo el esperado: el impacto en prensa, actividades públicas, promoción y visibilidad son relativos y reducidos.
- Las organizaciones de la sociedad civil no parecen haber resuelto de forma satisfactoria el dilema entre un mayor impacto a partir de alianzas con el Estado, que podrían haber resultado en la amplificación de sus acciones, e institucionalizar de forma sólida el tema voluntariado. El objetivo de transformar el tema voluntariado en una política de carácter nacional parece haber naufragado y la negociación exitosa que concluyó en un decreto

presidencial no se está sustentando en los hechos en logros posteriores, perdiéndose no solamente el protagonismo que en el mismo habían adquirido las organizaciones de la sociedad civil sino hipotecando los logros de visibilidad que hasta el momento se habían acumulado.

Referencias bibliográficas

Aguñín, Martha; Sapriza, Graciela. *Características del Voluntariado en Uruguay*. ICD, Montevideo, 1997.

Barreiro, Fernando; Bettoni, Analía; Cruz, Anabel. *Organizaciones No Gubernamentales de Uruguay: Instituciones del Mercosur*. ICD, Montevideo, 1994

Capeling-Alakija, Sharon. *Reflexiones sobre el Voluntariado y la Sociedad Civil*. Congreso Iberoamericano de Voluntariado, Santiago de Compostela, 3-5 diciembre 1999.

FACTUM. *Tiempo que no tiene precio. Encuesta sobre trabajo voluntario*. Diario El Observador, Montevideo, Uruguay, 30 de junio de 2001

Foro del Sector Social. *II Encuesta nacional sobre trabajo voluntario y donaciones en la Argentina*, Buenos Aires, 1998.

GALUP Argentina. *Perfil de los trabajadores Voluntarios*, Buenos Aires, 2002.

GALUP Argentina. *Estudio sobre trabajo voluntario*. Buenos Aires, 2000.

Instituto de Comunicación y Desarrollo. *Con-Fin Solidario*. ICD, Montevideo, 2000.

Landim, Leilah. *As pessoas. Voluntariado, recursos humanos, liderança*. Seminario "Filantropía, Responsabilidad Social y Ciudadanía", CEDES, Fundación Kellogg, Antigua, 3-5 abril 2001.

Lahera P, Eugenio. *Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas*. Revista del CLAD No. 16, Febrero 2000, Caracas.

Lei do Voluntario. Lei 9.608 de 18 de fevreiro de 1998. Dispoe sobre o servico voluntario. Brasilia, Brasil, 1998

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

Proyecto de Ley. Voluntariado: reconocimiento y promoción. Diciembre 2002. (Presentada ante la Cámara de Diputados por los Representantes Gustavo Penadés y Beatriz Argimón)

Raga, Adriana. *Los voluntarios. Encuesta de opinión pública*. Columna publicada en el Diario El País, 26/04/98. CIFRA Consultores Asociados.

Roitter, Mario; González Bombal, Inés. (editores). *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en Argentina*, Buenos Aires, 2000.

Thompson, Andrés; Toro, Olga Lucía. *El voluntariado social en América Latina: Tendencias, influencias, espacios y lecciones aprendidas*. Buenos Aires, 2000.