

---

# ESTADO DE BIENESTAR Y ACCION VOLUNTARIA\*

Ugo Ascoli

---

## 1. *Introducción*

Durante toda la época dorada de la creación del Estado de Bienestar, que coincide con los años cincuenta y sesenta, la mayor parte de los estudios se centraron en la preocupación, cada vez más directa por parte del Estado, por la distribución de los servicios sociales<sup>1</sup>, en el incremento del gasto público para fines sociales (tomando a menudo como indicador la relación entre los gastos y el producto nacional bruto), en la progresiva disminución de importancia experimentada en relación con los fines del Bienestar por las organizaciones religiosas y de beneficencia, los vecinos, los parientes y la misma familia ante los procesos de urbanización e industrialización y el aumento de la participación femenina en el mercado laboral.

Caasi todos, sobre todo los no conservadores, compartían una lectura del

---

*\* Deseo aprovechar esta oportunidad para recordar la deuda de gratitud que siento para con todas aquellas personas que me han proporcionado valiosos consejos y sugerencias durante mi estancia en Australia, en la Universidad de Adelaida y en la Social Welfare Research Centre de la Universidad de New South Wales. En especial, quisiera destacar los nombres de Marie Mune, Adam Graycar y Jill Hardwick.*

<sup>1</sup> Por «servicios sociales» o *Social Welfare* se entienden las políticas públicas del trabajo, la vivienda y la escuela, así como la seguridad social (*Social Security*), la sanidad y la asistencia (esta última definición se está volviendo actualmente a formular y, de ahora en adelante, hablaremos de *personal social services*).

---

---

Bienestar de tipo «evolucionista» según la cual el Estado había venido desacreditando por completo los tradicionales canales de satisfacción de las necesidades, considerándose, además, el crecimiento de la intervención pública y de los gastos sociales como el instrumento más idóneo para atenuar las desigualdades sociales, garantizar a todos un nivel de vida mínimo y eliminar la pobreza.

En los años sesenta se comenzó a reflexionar de manera crítica sobre los «límites» del Estado de Bienestar, coincidiendo con la ralentización del desarrollo económico y la aparición de verdaderos períodos de recesión.

Al Estado de Bienestar le llovieron críticas por todos lados. Por una parte, se intentó atribuir al sistema de Bienestar la entera responsabilidad de los diversos factores de «crisis» que afloraban cada vez con más insistencia entre las redes de países industrializados: desde la inflación a la excesiva burocratización del aparato público, desde la creciente reglamentación del mercado a la rigidez de la oferta de trabajo, desde la caída de la ética laboral y el sacrificio al elevado costo del trabajo, desde la crisis fiscal a la crisis de legitimación.

Por otra parte, se fue comprendiendo poco a poco que la política social, al menos tal como se ha venido manifestando desde la postguerra hasta nuestros días, no parece capaz de modificar sustancialmente la estratificación producida por el mercado ni de eliminar la pobreza o reducir la separación entre unas clases y otras.

Desde luego, en posteriores estudios se ha demostrado que los gastos sociales correspondientes a grandes ámbitos, como son la sanidad, la enseñanza universitaria, los transportes públicos o la vivienda, lejos de privilegiar a quienes menos tienen, más bien parecen favorecer de manera constante a los grupos sociales más acomodados (*the better off*) (Le Grand, 1982).

Frente a los números rojos de las finanzas públicas y al heterodoxo, pero significativo, coro de críticas se abrieron múltiples vías de investigación encaminadas a hallar solución a los problemas motivados por la «crisis del Estado de Bienestar».

Ya es muy considerable la literatura referida a la «crisis», aunque en muchos casos los autores, pese a utilizar el mismo término, se refieren a cosas muy diferentes.

Uno de los enfoques, cada vez más adoptado también en Italia, conduce a intentar renegociar la importancia, las dimensiones y las características de la intervención pública, ya sea directa o indirecta, en las políticas de Bienestar.

Hay, sin embargo, quienes propugnan un simple retroceso de las fronteras públicas y, por consiguiente, un mayor espacio de maniobra para los mecanismos redistributivos del mercado, quienes, por su parte, abogan por una nueva política de familia que permita restablecer los tradicionales mecanismos de solidaridad social y quienes, a su vez, apuntan al nuevo descubrimiento y valoración de una esfera de acción situada entre lo oficial y lo comercial, de-

---

nominada «tercer sector», «tercera dimensión» o «esfera privado-social». En Italia, sin ir más lejos, han sido muchos quienes han optado por esta vía, si bien con objetivos diferentes (Ardigò, 1981, 1982, 1984; Donati, 1981, 1982, 1983; Paci, 1982 *a*, 1982 *b*, 1982 *c*, 1984); también los distintos partidos políticos vienen mostrando cada vez mayor interés por el «voluntariado social» y el asociacionismo libre y voluntario (Fondazione Agnelli, 1979; Tavazza, 1981; Giugni, 1981; Cotturri, 1982; Serri, 1982).

Hay quien ha hablado de «ondas largas del desarrollo del sistema de Bienestar» propugnando, por un lado, la hipótesis de que puede revelarse errónea la idea de que se tiende inexorablemente a que continúe aumentando el peso de la intervención pública para fines sociales y, por el otro, que parece necesario tener en cuenta en los años venideros la perspectiva de una mezcla distinta entre el Estado, el mercado y el «tercer sector», «recuperando un espacio para la iniciativa individual y asociativa»; de todas formas, no se descuidarían los obstáculos y peligros que se presentasen, sobre todo en el contexto italiano, para perseguir una filosofía similar (Paci, 1984).

Sin embargo, el debate se caracteriza hasta ahora por una evidente «confusión» cada vez más acusada. Muchos parecen querer contar con «el tercer sector», pero sin llegar a definir totalmente qué es lo que designan con esa expresión, cuáles son los límites que separan el fenómeno del asociacionismo voluntario (las estructuras) y el del voluntariado social (los valores), qué relaciones pueden existir entre el tercer sector y el sector público, sobre todo las interconexiones que unen la cultura participativa, la motivación ideal y la política a la actividad y a los cambios estructurales de la sociedad. A mí se me ocurrió ir a estudiar el tercer sector de algunas sociedades anglosajonas (Australia, Gran Bretaña, Estados Unidos) en que goza de una dilatada tradición histórica y, por ende, se hallan más avanzados los estudios sobre esta cuestión. Naturalmente, tengo muy presente las diferencias existentes entre los distintos contextos sociales, aunque opino que estudiar tales o cuales casos nacionales puede constituir un útil método para comprender los principales nudos de problemas que hay que destacar en el caso italiano.

A lo largo de este trabajo me enfrentaré, ante todo, a un problema de índole metodológica intentando aclarar lo fundado de utilizar la expresión de «tercer sector», o un «sector» diferente del comercial y el público, refiriéndome así a un conjunto de temas agrupados por un mínimo común denominador que no sea la búsqueda de beneficios o el acatamiento a las leyes.

A continuación me ocuparé de un elemento bastante significativo del denominado tercer sector: las organizaciones voluntarias no públicas y *non-profit* que se dedican a prestar servicios sociales [las Non-Government Welfare Organizations (NGWOs)]. Intentaré resaltar algunos *patterns* de la evolución del papel desempeñado por las NGWOs en algunos *Welfare States* occidentales, así como esbozar las futuras tendencias.

Más adelante, después de tener en cuenta el fenómeno de *self-help*, dirigiré

mi atención hacia el «voluntariado social», entendiendo con ese término «la aportación proporcionada por el trabajo no retribuido al ámbito de las principales políticas sociales». También en este caso centraré mi atención sobre los escenarios de varios países occidentales.

Por último, intentaré extraer de las reflexiones precedentes algunos elementos útiles para debatir el futuro del Estado de Bienestar italiano. ¿Qué puede significar hoy en nuestro contexto tender a una recuperación de la iniciativa personal y voluntaria en materia de política social? ¿En qué proporción se mezclan en las propuestas italianas de privatización el cinismo y la necesidad, la autopía y la miopía política?

## 2. El «tercer sector»

«Tradicionalmente se distinguen dos sectores: el privado y el público. El sector privado corresponde al mercado. El público se supone que es todo lo demás. Pero “todo lo demás” resulta demasiado genérico, abarca tanto que al fin y a la postre no significa nada. Comúnmente hablando, se entiende por sector público aquello que hace, puede hacer o debiera hacer el gobierno. Pero también queda un enorme espacio residual. Yo he llamado a este residuo “tercer sector”» (Levitt, 1973: 48-49). Así se expresaba un famoso sociólogo americano a principios de los años setenta. Existe abundante literatura sociológica que se ocupa del denominado «tercer sector», y recientemente hemos tenido constancia de su redescubrimiento y revalorización por parte de los estudiosos de la dinámica del Bienestar, resueltos a hallar posibles soluciones a los problemas planteados por el aumento del reparto político de los recursos.

Frente a la «quiebra del mercado» y la «quiebra del reparto político»<sup>2</sup> está ya en el aire la idea de que en los años ochenta se abre un notable espacio «para algo que podemos llamar filantropía, o caridad o tercer sector, que no es ni actividad mercantil lucrativa ni actividad del sector público» (Douglas, 1981). Falta, sin embargo, en opinión de muchos, un marco coherente que sistematice de manera teóricamente satisfactoria el papel y las responsabilidades que corresponden al tercer sector en los contextos de Bienestar contemporáneos, y precisamente «la ausencia de dicho marco conceptual para el papel de las organizaciones *non-profit*, como productoras de bienes públicos, contribuyó a la ambigüedad que rodea la función del «sector voluntario» (*voluntarism*) en los Estados de Bienestar (Kramer, 1981: 8).

En realidad, el problema, expresado en términos tan genéricos, parece de difícil, si no imposible, solución. Ya la palabra sector parece sugerir la posibilidad de que se distingán con facilidad sus límites, como se distinguen las naciones en un mapa, pero ya hemos visto que en los modernos sistemas de

<sup>2</sup> Véase una exposición clara y sintética de estos «fracasos» en el ensayo de C. Busana Banterle y G. P. Cella, en Ascoli, 1984. Para un análisis más general, véase Douglas, 1981.

economía capitalista «mixta» los mismos límites que separan lo «privado» de lo «público» se han venido haciendo cada vez menos claros y menos fácilmente identificables.

Si acaso intentásemos analizar qué es lo que los diversos estudiosos agrupan en eso que se ha dado en llamar tercer sector veríamos cada vez con más claridad que *no debe hablarse propiamente de «sector»*: la única ventaja que ofrece esa terminología estriba en «atraer la atención sobre lo que *no* son las asociaciones que comprende» (Douglas, 1981: 1, 6); es decir, sobre el hecho de que no nos referimos a actividades de cambio mercantil (*business*) o de reparto político guiado por el principio de autoridad (*government*).

«Tercer sector» se suele usar como sinónimo de asociaciones voluntarias que no tienen como objetivo de su actividad la consecución de unas ganancias mercantiles. En principio parece una identificación bastante clara. Con respecto a la primera parte («asociaciones voluntarias»), podríamos citar una célebre definición:

«... una asociación voluntaria es un grupo organizado de personas: I) que se ha formado con el fin de perseguir los intereses comunes de sus miembros; II) en el cual la pertenencia al mismo y la participación son voluntarias, en el sentido de que no las prescribe ninguna autoridad ni pueden adquirirse por nacimiento; III) que existe independientemente del Estado...» (Sills, 1968: 362-363).

La segunda parte de la definición que suele entenderse como tercer sector (que no tienen como objetivo y estímulo de su actividad la consecución de unas ganancias mercantiles) pretende, por otra parte, excluir, con cierto énfasis, las organizaciones comerciales que operan en el mercado.

Si pasamos a reseñar el tipo de organizaciones incluidas en estos límites clasificatorios, la anterior impresión de claridad parece cada vez menos luminosa. He aquí el tercer sector, según se ha definido de acuerdo con la literatura existente:

### TERCER SECTOR

1. Organizaciones religiosas.
2. Organizaciones relacionadas con el trabajo (por ejemplo, sindicatos, organizaciones profesionales).
3. Organizaciones relacionadas con la instrucción (por ejemplo, escuelas de todo tipo y organizaciones de investigación).
4. Fundaciones (por ejemplo, organizaciones filantrópicas, fundaciones ligadas a grandes empresas).
5. Organizaciones culturales (por ejemplo, bibliotecas y museos).
6. Organizaciones de servicios (organizaciones que se dedican a prestar servicios sociales).

7. Organizaciones sociales (por ejemplo, organizaciones deportivas o étnicas).
8. Organizaciones relacionadas con la sanidad (por ejemplo, asociaciones que se ocupen de enfermedades específicas).
9. Organizaciones de caridad (por ejemplo, organizaciones que recauden fondos para personas detenidas).
10. Organizaciones políticas.
11. Movimientos de masas organizados.

Se ve, pues, claramente que el tercer sector es una mera convención carente de todo valor teórico y práctico y que sólo sirve para designar globalmente una enorme área de sujetos no incluidos ni en el *business* ni en el *government*, un área de gran complejidad y absolutamente heterogénea<sup>3</sup>.

¿Hasta qué punto cada elemento (o subsector) es realmente «independiente» del aparato público? ¿Qué quiere decir «independencia»? ¿Qué conexiones existen entre cada tipo de organización y las modalidades de reproducción de las condiciones del cambio en el mercado? ¿Y entre estas organizaciones y los problemas de legitimación y consenso del Estado?

Son sólo algunas preguntas elementales que ponen muy en entredicho la existencia de un tercer sector, preguntas a las que sólo se puede intentar dar respuesta mediante un atento análisis de cada tipo de organización, tomada en toda su complejidad temática.

Para lograr nuestro objetivo se plantea entonces el problema de conseguir una identificación significativa de las modernas formas de reparto solidario de los recursos en los sistemas de Bienestar.

Ante todo, habrá que distinguir entre sujetos de tipo «formal» y sujetos que operan según modalidades «informales» que incluyen a la familia, a los parientes y a los conocidos por razones de vecindad, comunidad y amistad. Debe destacarse que los estudios efectuados en las últimas décadas demuestran, por una parte, que los sujetos «informales», ya sean los familiares, los amigos o los vecinos, siguen siendo el principal punto de referencia de quien precisa de asistencia y, por otra parte, que el peso total de la asistencia proporcionada a través de los canales informales no ha variado prácticamente en su importancia relativa (Froland, 1980: 574). No obstante, aquí nos ocuparemos exclusivamente de las organizaciones «formales», añadiendo únicamente a los grupos de *self-help*.

Llegamos así a las «organizaciones voluntarias (*non-profit*) dedicadas a servicios sociales»<sup>4</sup>.

La tarea de definir y describir esas «organizaciones voluntarias» parece

<sup>3</sup> Véase una útil reseña problemática de la literatura sobre el argumento en Milofsky, 1979.

<sup>4</sup> En lo sucesivo, por mor de la brevedad, hablaremos tan sólo de *organizaciones voluntarias*.

bastante complicada. Según algunos, habría que subrayar fundamentalmente cuatro factores que las caracterizan: sistemas de formación, modos de gestión, sistemas de financiación de sus actividades y motivaciones que guían su funcionamiento (Johnson, 1981). Se hace, pues, hincapié en que la organización no tiene que deber su existencia a ninguna autoridad oficial, sino que ha de consistir en un grupo de individuos que se han unido *por su propia voluntad*. La organización debe autogobernarse a través de sus propios órganos tomando decisiones autónomas sobre todo lo relativo a sus actividades, incluidas las maneras de distribuir sus servicios. Al menos una parte de sus recursos debe provenir de aportaciones voluntarias destinadas a mantenerlas. No debe perseguir *ningún tipo de beneficio de índole comercial* (Johnson, 1981: 14).

Aun después de esta definición, el cuadro resultante no parece exento de complejidad y heterogeneidad.

Marshall nos recuerda que las asociaciones voluntarias constituyen «la forma de participar individualmente en la política social, al margen de la administración pública, que posee más dilatada tradición histórica», pero nos advierte que «en cuanto a sus tipologías han sido y son todavía bastante diferentes entre sí». El mismo Beveridge distinguía dos tipos esenciales: la «ayuda mutua» (*mutual-aid*) y las «organizaciones de carácter filantrópico» (*philanthropy*). El primer tipo se definía como «sistema de ayuda entre iguales», el segundo como «ayuda proporcionada por grupos privilegiados a quien carece de privilegios». Además, también según Marshall, mientras que la «ayuda mutua» parece más limitada a ocuparse de hechos específicos «particulares» de un grupo, la organización filantrópica afronta problemas sociales de magnitud nacional y frecuentemente adopta como tarea fundamental propia precisamente la de estimular al sector público para que se haga cargo de la problemática suscitada (Marshall, 1965: 207).

Por tanto, aparece ahora una nueva distinción importante en el ámbito de las políticas sociales: la establecida entre los *grupos de ayuda mutua* (*mutual aid*) o *self-help* (algunos de los cuales proporcionan también servicios sociales a sus propios miembros) y las *organizaciones voluntarias propiamente dichas*.

Sin embargo, las organizaciones voluntarias pueden diferir notablemente entre sí, por ejemplo, según el grado de participación de los usuarios (los consumidores de los servicios) en el *decision making*, según el sector de intervención o según las dimensiones. Debe destacarse que buena parte de los estudiosos sólo se han ocupado de las «organizaciones voluntarias dotadas de una estructura fundamentalmente burocrática, gobernadas por un comité elegido de voluntarios y que utilizan personal profesional retribuido o voluntario no retribuido con miras a ofrecer a la comunidad un servicio social continuo» (Kramer, 1981: 9)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> En la literatura se conoce también este tipo de organizaciones voluntarias con los nombres de «agencias sociales privadas» u «organizaciones *non-profit*» o, también, «agencias públicas».

Para nuestros fines nos parece, sin embargo, importante tener presentes ambos tipos del «sector voluntario» comprometido con el sistema de Bienestar<sup>6</sup>.

También sobre el argumento del «voluntariado social» (*volunteerism*) hay literatura relevante, si bien escasean informes cuantitativos y resulta bastante difícil establecer comparaciones. No obstante, este fenómeno posee aún dimensiones muy amplias, al menos en los países anglosajones, y dista mucho de encontrarse en vías de extinción: ante todo hay que destacar un notable cambio de rumbo con respecto a la imagen tradicional de la figura del voluntario que se nos ha venido transmitiendo.

Pero antes de adentrarnos en tales análisis (que dejamos para más adelante) es necesario adoptar una definición que precise sus contornos.

Según la definición que da la *Encyclopedia of Social Work* (1977: 1582), «“voluntarios” son personas que prestan servicios libremente, sin remuneración alguna, en organizaciones públicas o “voluntarias” dedicadas a las diversas actividades del sistema de Bienestar (o “social welfare”)». Parece claro, por tanto, que el *volunteerism* traspasa los límites del «sector voluntario» encuadrándose en el ámbito del fenómeno más amplio de la «participación». Nosotros no nos ocuparemos del voluntariado dedicado a actividades culturales, relacionadas con el tiempo libre, religiosas, sindicales o políticas, sino que centraremos rigurosamente nuestra atención en el *volunteerism* dedicado a actividades de Bienestar.

El trabajo voluntario viene, así, a consistir en «actividades desempeñadas por un individuo al margen del mercado de trabajo, pero que pueden, no obstante, realizarse recurriendo a emplear regularmente a una persona» (Hawrylyshy, 1978: 4). Por tanto, se lo considera un trabajo propiamente dicho, aunque caracterizado quizá por un tipo de prestaciones particular. En definitiva, lo único que se especifica es que esta actividad no es remunerada (Baldock, 1983).

Así, pues, los tres elementos principales que caracterizan en el sistema de Bienestar a las modernas formas de reparto solidario de recursos, dejando aparte la trama «informal» de las relaciones sociales, son los grupos de *self-help* o *mutual-aid*, las organizaciones voluntarias y el trabajo voluntario no retribuido.

En estos elementos centraremos nuestro análisis partiendo de la evidencia empírica correspondiente a algunos países anglosajones.

El concepto de «tercer sector», como se ha intentado demostrar, parece muy poco significativo para nuestros fines. Nuestra propuesta pretende, por tanto, ocupar un sitio junto a los estudios que se ocupan de la dinámica del Bienestar. Es necesario, ante todo, profundizar en el análisis de los diversos

<sup>6</sup> En lo sucesivo adoptaremos la denominación *sector voluntario* para referirnos al conjunto de asociaciones voluntarias dedicadas a los servicios sociales (ya sean grupos de *self-help* u organizaciones voluntarias).



elementos que constituyen el sector voluntario sin olvidar, por otra parte, la especificidad de cada uno de ellos, ni tampoco las diferencias existentes entre estos ámbitos de actividad social y los circuitos informales de solidaridad.

### 3. Las «organizaciones voluntarias»

«La rápida expansión de la intervención pública en los servicios sociales durante la segunda guerra mundial, y después, transformó, sin duda, al sujeto público en el elemento más importante del ámbito de las relaciones entre el Estado y el sector voluntario. Por consiguiente, muchos han pensado que la acción voluntaria ya ha cumplido su cometido, y se caracteriza por un declive inexorable hasta asumir dimensiones verdaderamente despreciables. Sin embargo, no ha sido así, sino que la colaboración entre el sujeto público y las organizaciones voluntarias persiste, si bien de manera distinta» (Marshall, 1965: 208).

Ya mucho antes de que se teorizase sobre el Estado de Bienestar fueron objeto de intenso debate el papel del sector voluntario y sus relaciones con la intervención del Estado en la política social. El análisis más lúcido, probablemente, sea el que aparece en los escritos de Sidney y Beatrice Webb, que se remontan a la primera década de este siglo (Webb-Webb, 1911). Los Webb pretendían redimensionar las pretensiones de quienes identificaban en el sector voluntario un sujeto capaz de competir paralelamente al Estado en materia de política social; se trataba, en cambio, ya entonces, de afirmar con fuerza y demostrar, por un lado, la indiscutible superioridad de las redes de servicios sociales proporcionadas por el sujeto público y, por otro lado, de atribuir a las organizaciones voluntarias funciones y papeles que hiciesen resaltar su indispensabilidad y su importancia, si bien siempre de manera subordinada a la intervención pública (Hatch, 1980: 97). Para ello se identificaron esencialmente dos modelos de posibles relaciones entre el Estado y el sector voluntario: la denominada *teoría de las líneas paralelas* (*the «Parallel Bars» Theory*), cuya primera exposición sistemática fue puesta de manifiesto en 1869 (Webb-Webb, 1911: 224), y la *teoría de la ampliación de la escala* (*the «Extension Ladder» Theory*), que sostenían precisamente los Webb en contraposición con la primera (Webb-Webb, 1911: 252).

Los partidarios del primer modelo sostenían que el Estado y el sector voluntario debían tener cada uno sus propios «clientes-beneficiarios» y que, por tanto, sólo eran claramente diferentes las esferas de acción: las organizaciones voluntarias tenían que proporcionar servicios sociales paralelamente al Estado, pero a distintos beneficiarios<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> En los términos del debate de la época que siguió a la publicación en el Reino Unido del Informe sobre la *Poor Law*, elaborado por una Comisión gubernativa (1909), eso significaba que las organizaciones voluntarias debían prestar ayuda a las personas respe-

Sin embargo, la imposibilidad de que el sector voluntario hiciese frente a todas sus posibles obligaciones obligó al Estado a prolongar posteriormente su propio radio de acción. Por otra parte, aquel planteamiento de la política social acabó por crear una tercera categoría creciente de personas que no recibían asistencia de nadie. Era, por tanto, necesario pasar a otro tipo de relaciones.

«Resulta indispensable que las autoridades públicas sean y sigan siendo responsables de manera que todos los casos, sin excepción, reciban el tratamiento necesario y adecuado. Es necesario que se conceda a todo individuo perteneciente a la comunidad la oportunidad de evitar que su nivel de vida descienda por debajo de lo que se considera el "mínimo nacional". También es indispensable que esta obligación de elevar las condiciones de todos los ciudadanos hasta un nivel determinado se cumpla y haga respetar en todos los lugares del territorio y sin establecer ninguna diferenciación... No quiere ello decir que las autoridades públicas deban proporcionar todo aquello que puedan necesitar los individuos... Existen muchos trabajos que las Agencias Voluntarias pueden realizar mejor que las Autoridades Públicas y en los cuales pueden hacer valer sus elementos ventajosos peculiares... (capacidad de innovación, de tratar casos muy especiales y difíciles y presencia de estímulos e impulsos religiosos)... elevando el nivel del comportamiento civil y de la salud física de los ciudadanos por encima del listón relativamente bajo que, sin embargo, sólo puede alcanzarse y garantizarse a través de las Autoridades Públicas» (Webb-Webb, 1911: 250-253).

Se imponía, por tanto, un nuevo tipo de colaboración entre el sector voluntario y el Estado, basado en la teoría del *Extension Ladder*, que asigna al primero una función «importantísima» y una tarea «muy alta».

Casi cuarenta años después, Beveridge retomará el tema de las relaciones entre el Estado y el sector voluntario y, aunque insertándose en el cuadro elaborado por los Webb, exaltará la importancia de las asociaciones voluntarias no tanto por ser capaces de desempeñar mejor algunas funciones (como habían sostenido por su parte los Webb), cuanto porque, al ser portadoras de los principios de la «ayuda mutua» y la «filantropía», favorecen la integración social y la consolidación de una sociedad pluralista. Una vez se asegurase a todos, a través de la intervención pública, un nivel adecuado de protección y de bienestar social se esperaba del Estado que se encargase de la tarea de favorecer y estimular los espacios de la acción voluntaria, garantizando al mismo tiempo su autonomía.

---

tables (*respectable*) y meritorias (*deserving*) con el fin de evitar que se las recluyese en casas de trabajo (*workhouse*), institución creada por el Estado para «disuadir del ocio» (*detering*) a los pobres indignos (*he undeserving poor*) (Hatch, 1980: 97). Cooperación, pues, entre ambos sujetos, pero no superposición: la *Poor Law* exclusivamente para los carentes de medios y los pobres indignos; las organizaciones caritativas para quienes no conseguían mantenerse por sí mismos (*the insufficiently maintained*), pero que, por ser dignos de estima, merecían un trato especial (Webb, 1911: 225-226/229).

---

«El Estado debe estimular la acción voluntaria de todo tipo para favorecer el progreso social. Debe apoyarse en ella, en la medida de lo posible, en todos los campos de su creciente actividad, sin destruir, por otra parte, la libertad y el espíritu particular que la anima, con miras al progreso social derivado de la filantropía y de la conciencia de una sociedad. Esa es una de las principales características de una sociedad libre» (Beveridge, 1948: 318).

Esta «filantropía», basada, por una parte, en la intervención pública «básica» con que garantizar a *todos* el nivel mínimo de subsistencia y, por otra, en el papel supletorio conferido al sector voluntario con miras a elevar el nivel del bienestar y de la protección social, así como para cultivar el principio del pluralismo, figura en la base de la historia del Estado de Bienestar de postguerra del Reino Unido. Sin embargo, esa filosofía «universalista» no se ha adoptado, ciertamente, en Australia, ni mucho menos en los Estados Unidos. No obstante, aunque el Estado del Bienestar australiano, desarrollado con notable retraso con respecto a los demás Estados de Bienestar europeos, sigue estando basado en programas caracterizados por pruebas de renta y riqueza y por estar animado por una concesión «selectiva» y «residualista» de la intervención pública; de hecho, puede decirse que la división de las tareas entre el sector público y el sector voluntario refleja bastante el modelo Webb-Beveridge. Muy distinto es, por su parte, el cuadro existente en los Estados Unidos, donde, como ya es sabido, se ha tardado bastante en atribuir al Estado la principal responsabilidad de satisfacer las necesidades primarias y donde «hasta los años treinta se asumía la superioridad y la supremacía de las agencias voluntarias, atribuyéndose al Estado un papel de todo punto residual» (Kramer, 1981: 62).

Precisamente en Estados Unidos, tradicionalmente el país de máxima expansión del *voluntarismo*, toma forma de manera muy clara, a partir de los años sesenta, mucho antes y con mayor intensidad que en los demás países anglosajones, lo que se ha definido como tercer modelo de relaciones entre el Estado y el sector voluntario (Kahn, 1976: 50): la teoría del «*sector voluntario*» como *instrumento de la política pública (public agent)*. El sector voluntario pasa a ser el «volante» de muchos programas públicos. El sujeto público, sobre todo en el ámbito de los denominados *personal social services*, prefiere con bastante frecuencia financiar una organización voluntaria antes que prestar ese servicio en primera persona. En general, parece bastante compleja, por todas partes, la tipología de las relaciones que se establecen entre el sector público y el sector voluntario: hay quien ha llegado a catalogar, por ejemplo, en Australia, hasta catorce modalidades distintas de financiación pública (Horsburgh, 1980). La tipología más reciente consiste en el contrato estipulado entre el sector público y el sector voluntario para la adquisición por parte del primero de servicios otorgados por la organización voluntaria. Se conoce en la literatura con las siglas POSC (Purchase of Social Service Contracting) (Wedel-Katz-Weick, 1979; Kramer, 1981, 1982; Gilbert, 1983).

Esta práctica, consistente en la adquisición por otro sujeto del servicio prestado, no sólo se refiere, no obstante, al sector voluntario. En los Estados Unidos también es frecuente la adquisición por las agencias públicas de servicios prestados por organizaciones privadas comerciales (*profit-making*) establecidas en el mercado (Fisk-Kiesling-Müller, 1978; Gilbert, 1983).

El POSC ha asumido una importancia notable, hasta el punto de haber dejado ya obsoleta la tradicional separación entre el sector privado y el sector público. En Estados Unidos se habla de «gradual disolución de la dicotomía entre lo público y lo privado» (Kramer, 1982: 1) y los términos que se vienen usando con mayor frecuencia son los de *new political economy, the contract state, the service society*. Tendencias similares han surgido en el Reino Unido (Judge-Smith, 1982; Judge, 1982), si bien en el caso australiano tardan en aparecer (Lyons, 1983).

Las organizaciones voluntarias están presentes en todos los ámbitos del *Welfare System*. Probablemente en todos los Estados de Bienestar occidentales, en especial en los países anglosajones (y Holanda), la prestación de los servicios sociales sufriría un duro golpe si estas organizaciones llegasen a faltar (Yates-Graycar, 1983: 149).

De acuerdo con la encuesta más completa y reciente realizada sobre las organizaciones voluntarias comprometidas con la política de Bienestar (NGWOs=Non Government Welfare Organisations)<sup>8</sup>, se pueden distinguir en Australia hasta trece áreas funcionales en que operan tales organizaciones (véase tabla I).

Se ve claramente que los sectores que parecen concentrar más organizaciones voluntarias son, ante todo, las políticas asistenciales, los denominados *personal social services* (servicios sociales personalizados), los relacionados con la vivienda y el alojamiento en general, las acciones colectivas y el desarrollo de relaciones interpersonales. Más alejadas encontramos la escuela y la sanidad.

En los últimos años se ha registrado un gran crecimiento de estas organizaciones. Casi la mitad (48,6 por 100) se formó entre 1971 y 1980 y un tercio, aproximadamente (30,4 por 100), entre 1975 y 1979. Este crecimiento parece obedecer, sobre todo, a la proliferación de organizaciones de pequeña magnitud.

Casi el 69 por 100 de las organizaciones voluntarias ha sido fundado por individuos o grupos reducidos. Las más antiguas se dedican por lo general al campo de la sanidad, de la asistencia y, en especial, de los minusválidos, los

---

<sup>8</sup> Se trata de una encuesta por muestreo realizada a escala nacional entre 1981 y 1983 en Australia por el Social Welfare Research Centre, de la Universidad de New South Wales, en colaboración con el Australian Council of Social Services (ACOSS), y de la cual hasta ahora no han aparecido sino unos resultados preliminares. Según esta encuesta, existen en Australia al menos 37.000 NGWOs. Véase una primera exposición de los resultados en Yates-Graycar, 1983, y Graycar, 1983, 1984. Todos los datos relativos al caso australiano que exponemos a continuación proceden de esa fuente.

TABLA I

*Áreas funcionales en que están comprometidas las organizaciones voluntarias que funcionan en el sistema de Bienestar australiano (1981-1983)*

<i>Área funcional</i>	<i>Número de organizaciones</i>	<i>Porcentaje de distribución de las organizaciones</i>
Políticas de mantenimiento de la renta ... ..	17	3
Políticas de vivienda y problemas de alojamiento ...	83	14,5
Políticas laborales ... ..	29	5,1
Políticas escolares ... ..	41	7,2
Políticas sanitarias ... ..	37	6,5
Políticas de asistencia personalizada ... ..	66	11,6
Protección civil y social ... ..	5	0,9
Asistencia terapéutica y rehabilitación ... ..	62	10,9
Información ... ..	22	3,9
Relaciones interpersonales ... ..	75	13,1
Acciones colectivas ... ..	79	13,8
Apoyo a los servicios ... ..	48	8,4
Multifuncionales ... ..	7	1,1
NÚMERO DE CASOS ... ..	571	100

FUENTE: Graycar, 1984: 4. Elaboración propia.

ancianos y la vivienda. Por el contrario, las más recientes tienden a concentrarse mayormente en el desempleo, en el problema de la droga y el alcoholismo, en la planificación familiar, en el cuidado y asistencia de menores, en la ayuda a inmigrantes, en la condición femenina, en la pobreza. Las motivaciones religiosas han desempeñado un importante papel en la constitución de más de un cuarto de las organizaciones (27 por 100), mientras que en cerca de tres cuartos (73 por 100) no parecen haber existido.

Casi dos tercios (61,6 por 100) reciben algún tipo de financiación por parte del sujeto público. Casi un cuarto (22 por 100) depende de fuentes gubernativas en más del 75 por 100 de sus ingresos, mientras cerca de la mitad (43 por 100) consigue procurarse la mitad o más de sus ingresos a través de sus propias actividades. Por término medio, puede decirse que el 30-40 por 100 de los recursos totales de todo el sector procede de fuentes gubernativas. Así, pues, resulta bastante acusado el grado de dependencia del sector voluntario con respecto al sector público. En cuanto a la presencia del trabajo voluntario, del que ya nos ocuparemos con más detalle, bástenos aquí reseñar que las NGWOs de Australia parece que ocupan en actividades no retribuidas a cerca de la décima parte de la población mayor de quince años.

El único aspecto que tienen en común estas organizaciones, profundamente distintas entre sí, parece ser «el encontrarse al margen del tejido público propiamente dicho y el haberse formado con alguna intención de mejorar la calidad de vida de los propios usuarios» (Graycar, 1984: 3). Poca cosa para que podamos hablar de un sector.

Si consideramos la oferta de los principales servicios sociales existentes en Australia, resulta harto evidente que la mayor parte de éstos la ofrecen tanto el sujeto público como las organizaciones voluntarias, careciéndose de divisiones claras y definidas. «Existen poquísimas actividades asignadas exclusivamente a las organizaciones voluntarias y la mayor parte se inserta en la categoría de las acciones colectivas o de tutela (*advocacy*)» (Graycar, 1983: 48). Por su parte, la única función importante que desempeña únicamente el sector público parece ser la de la mantención permanente de la renta (*regular income maintenance*).

Para hacernos idea de las dimensiones y del notable peso del sector voluntario en Australia parece útil reflexionar sobre un dato: en 1979, el Departamento Federal de Seguridad Social contaba con alrededor de 12.000 unidades laborales y, al mismo tiempo, financiaba de hecho otros 11.000 puestos de trabajo en las NGKO.

En Estados Unidos, las organizaciones voluntarias dedicadas a la política de Bienestar (NGWOs) eran, a mediados de los setenta, «no menos de 29.000» (Berger-Neuhaus, 1977). Según otras estimaciones, a principios de los ochenta había 37.000 organizaciones nacionales, que cabría definir como *human service agencies* (Kramer, 1981: 74).

Intentemos sintetizar los principales cambios que han experimentado las organizaciones voluntarias americanas desde la postguerra a nuestros días. Ante todo, se ha registrado un enorme crecimiento de la intervención pública, que ha reducido considerablemente las áreas que cubría el sector voluntario, al tiempo que se ha manifestado un continuo descenso de la captación de fondos privados por parte de las organizaciones. Por tanto, ha ido adquiriendo cada vez mayor consistencia, también a través de algunas variaciones incluidas en la legislación de los años sesenta y setenta, la financiación pública de las actividades voluntarias. A partir de los años de la Great Society johnsoniana se ha asistido al enorme crecimiento de un nuevo tipo de organizaciones voluntarias denominadas *alternative agencies* o *quasi-non governmental organizations*, así como a una proliferación de grupos de *self-help* y *mutual aid*. Entre los objetivos de muchas de estas organizaciones figuraba también la puesta en entredicho del enfoque tradicional de la problemática social y del *welfare*, en la onda de los movimientos por los derechos civiles y de las revueltas urbanas, abogando por políticas menos selectivas y que tendiesen fundamentalmente a redistribuir los recursos. Estos cambios verificados han llevado a algunos estudiosos a sostener que este período se ha distinguido por un verdadero «impulso hacia la universalidad» (*Drift toward Universalism*) (Gilbert,

1983). Tampoco en el sistema de Bienestar norteamericano, como ya hemos reseñado refiriéndonos a Australia, aparte de las políticas de mantención de la renta, es posible trazar una frontera precisa entre las tareas o áreas de intervención del sector público y el sector voluntario (Kramer, 1981; Sosin, 1982 *b*) ni parece existir posibilidad alguna de desligar en un futuro inmediato «la ambigua relación existente entre el papel del sujeto público y el de las organizaciones voluntarias» (Kramer, 1981: 70). En este marco, calificado por algunos de «colaboración pragmática» (*Pragmatic Partnership*), deben subrayarse dos fenómenos: por una parte, la creciente práctica por parte del sujeto público de adquirir servicios producidos por organizaciones privadas, tanto voluntarias como *profit-making* (el denominado POSC), y, contextualmente, la tendencia a la «comercialización» del *social market* mediante la admisión de técnicas y principios propios del mercado (carácter emprendedor, eficiencia, productividad), la creación de programas de Bienestar relacionados con el puesto de trabajo auspiciados por las industrias privadas, y el creciente influjo de las organizaciones *profit-making* en el campo de los servicios sociales (Gilbert, 1983: 3-44).

En cuanto al POSC, debe subrayarse que el impetuoso desarrollo experimentado por tales prácticas en los últimos años ha comportado, entre otras cosas, la dificultad, cada vez mayor, de efectuar una distinción clara entre el sector público de Bienestar y el privado: las NGWOs, que, más que en otros lugares, siguen siendo los que más pueden hacer en materia de política pública. Resulta imposible cuantificar el fenómeno, dada la escasez de los datos analizados. Asimismo, parece difícil realizar una valoración exacta: «prácticamente no disponemos de información sobre las consecuencias que se producen en el usuario, ya sea prestado el servicio directamente por la agencia pública o sea adquirido por una agencia privada mediante contrato» (Kramer, 1982: 5). También plantea dificultad intentar efectuar un balance de los costes y beneficios de una práctica así. Seguramente entre las principales ventajas para el sujeto público se encuentran el ahorro de recursos, una mayor flexibilidad de prestación de los servicios, la posibilidad de recurrir a competencias bastante especializadas o a capacidades de conseguir una utilidad particular (propia de algunas organizaciones voluntarias), características difícilmente encontrables en la burocracia pública. Entre las posibles desventajas hay que reseñar la dificultad de obtener por parte de las organizaciones voluntarias una correcta fiabilidad administrativa (*accountability*), la mayor posibilidad de corrupción de la burocracia pública, la mayor dificultad para racionalizar y coordinar el marco sociopolítico, evitando o reduciendo fragmentaciones y superposiciones de quienes en él intervienen. En lo concerniente a las organizaciones voluntarias, aspectos posiblemente positivos de este nuevo papel son, sin más, la posibilidad de contar con fuentes seguras y estables de financiación, el hecho de recibir los usuarios un servicio más personalizado, menos burocratizado y más especializado que el prestado por la agencia pública, un

mayor prestigio social, el poder acceder en cierto modo a los procesos públicos de decisión-making, así como la mayor posibilidad de influir en la política pública. Los aspectos negativos de tales prácticas en las organizaciones voluntarias han de buscarse en las disfunciones que se registran usualmente entre los costes reales sostenidos, el precio contratado y los reembolsos públicos; en la necesidad de distraer una parte considerable de los propios recursos de los objetivos de la organización, para hacer frente a los deberes fiscales y administrativos que acompañan a la financiación, y en el riesgo de ver disminuida la propia independencia organizativa en lo concerniente a la elección de usos, modalidades y ritmos de prestación del servicio. Por último, existe también el riesgo de que las organizaciones ejerzan cada vez menos acciones de tutela, consejo e información (*advocacy*) o de que vean disminuir progresivamente el nivel de compromiso voluntario y el propio grado de favor.

«En 1980 los programas federales americanos proporcionan más de la mitad de cuanto apoyo económico va a las organizaciones privadas *non .profit* que prestan servicios sociales y a las dedicadas al denominado “desarrollo comunitario” (*community development*), mientras que las aportaciones privadas ascienden a cerca de un tercio» (Salomon-Abramson, 1982: 18-44). El porcentaje de gastos públicos para servicios sociales utilizado en el POSC aumenta entre 1971 y 1977 del 25 al 53 por 100 (Benton-Feild-Millar, 1978: 110).

El sujeto público y las organizaciones voluntarias parecen estar tan íntimamente entrelazados en todo el ámbito de la política americana de *Welfare* que hacen de todo punto veleidosa y carente de fundamento la postura de quienes abogan por «sustituir» en los años ochenta una parte de la oferta pública por servicios prestados por el sector voluntario, reduciendo así el compromiso económico público en la política de Bienestar sin provocar grandes turbaciones sociales. «Las estimaciones basadas en las propuestas de recortar el presupuesto federal de 1982 a 1985 sugieren que retirar la financiación pública provocaría un vacío de inmensas proporciones en todos aquellos campos en que participan las organizaciones voluntarias. Para poder llenar ese vacío, las aportaciones privadas, que, por otra parte, no dejan de disminuir, deberían aumentar cada año en un porcentaje comprendido entre el doble y el cuádruple del nivel de crecimiento más alto de 1960» (Gilbert, 1983: 132).

Parece del todo improbable que las agencias privadas puedan llenar los amplios huecos dejados por el replegamiento de las fronteras de la intervención pública (Sosin, 1982 a).

En Gran Bretaña, las organizaciones voluntarias han tenido siempre un peso importante en la política social<sup>9</sup> y lo han continuado desarrollando tras

<sup>9</sup> «La amplia colaboración del sector público con las organizaciones voluntarias constituye una idea moderna, pero tal mezcla de acciones públicas y privadas posee raíces muy profundas en la historia de los servicios sociales ingleses» (Roof, 1957). Así se expresaba una conocida estudiosa británica a mediados de los años cincuenta.



la segunda guerra mundial y durante los años cincuenta, momentos en que tuvo lugar la edificación más rápida e intensa del Estado de Bienestar inglés. En 1977 eran 126.000 las instituciones benéficas registradas oficialmente en los Charity Commissioners, aunque debe señalarse que algunas organizaciones voluntarias estaban exentas de registro (mientras que también hay que tener presente que en los registros se incluían también algunas organizaciones que nos resultaría difícil incluir en el ámbito de los servicios sociales). Por otra parte, se cuentan, si bien entre notables dificultades de cuantificación que hacen pensar que el número sea mayor, más de 400 organizaciones nacionales voluntarias en el ámbito de los servicios sociales<sup>10</sup> (Johnson, 1981: 2).

En las primeras décadas de la postguerra, dentro de una filosofía que apuntaba hacia la edificación de un sistema público omnipresente destinado a garantizar a todos los ciudadanos un determinado nivel de vida, las organizaciones voluntarias, de hecho, se planteaban fundamentalmente suplir las carencias del sector público, reservándose algunas funciones específicas.

En los años cincuenta se registró un rápido incremento de las organizaciones voluntarias, al cual siguió una verdadera proliferación en la década posterior. El crecimiento fue especialmente rápido en las organizaciones que constituían ramas locales de organizaciones nacionales que se ocupaban, sobre la base del beneficio recíproco (*mutual benefit*) de personas aquejadas de determinadas enfermedades o minusvalías. Muchas de estas organizaciones se planteaban el objetivo de influir en la política pública respecto a tales cuestiones, en tanto que otras proporcionaban directamente servicios. Asimismo, un acusado proceso de secularización parece impregnar el sector voluntario, perdiendo mucho terreno el impulso religioso. Muchas de las organizaciones que desaparecen son las de fondo fundamentalmente religioso (Wolfenden, 1978: 184-185). En los años setenta, frente a la caída de los mitos universalistas, frente a la crisis económica y frente a los problemas de la crisis fiscal del Estado, se suscita un enorme interés por el sector voluntario, al que se investirá cada vez de mayores responsabilidades, frente al proyecto de privatización y desmantelamiento parcial del aparato de Bienestar que persigue el Gobierno que toma las riendas del país en 1979. Así se expresa el famoso informe *Wolfenden*, de 1978, en relación con las características del sector voluntario inglés de aquellos años:

---

<sup>10</sup> Las National Voluntary Social Service Organizations operaban en las siguientes áreas: recuperación y rehabilitación de alcohólicos, drogadictos, fumadores y jugadores de azar; servicios de asesoría (*Advisory Bodies*); servicios para las fuerzas armadas; trabajo comunitario; enseñanza; servicios para ancianos; familia; matrimonio y bienestar del niño; salud, enfermedades físicas y mentales; invalidez; alojamiento y ambiente; mantención de la renta; organizaciones internacionales; reformas legislativas; problemas de las minorías; sistema penal, presos y familiares de presos; *trusts* y fundaciones; organizaciones femeninas; servicios para la juventud. A estas áreas se agregaba otra residual en la que confluían las demás organizaciones no adscribibles a ninguna de las anteriores.

a) el peso del sector voluntario parece inferior al del público en todos los compartimientos de la política social, con la sola excepción de los «servicios sociales personalizados»;

b) se registra una dedicación bastante notable al cuidado de ancianos, niños y minusválidos;

c) parece ser una característica especial del sector la de cubrir y llenar los vacíos que se abren entre el individuo y el sector público;

d) en algunos casos, el sector voluntario parece capaz de ofrecer servicios «alternativos» que permiten al usuario ejercer la posibilidad de elegir;

e) el papel de «experimentador de nuevos programas» (*the pioneering role*), que tradicionalmente se atribuye al sector voluntario, sigue revistiendo gran importancia;

f) a nivel local, las organizaciones voluntarias que se manifiestan en grupos de presión intervienen fundamentalmente en cuestiones relacionadas con el medio ambiente;

g) las organizaciones voluntarias parecen ser las principales dispensadoras de esa modalidad especial de servicios sociales, que consiste en proporcionar de manera estable consejo e información y poner en práctica acciones de tutela (*advocacy*);

h) las organizaciones voluntarias revisten, además, especial importancia en el entramado social, siendo el medio a través del cual las minorías religiosas, étnicas o de otra índole pueden conservar su identidad en el ámbito de la prestación de los servicios sociales.

El informe ponía fin a este análisis llamando también la atención sobre los principales límites del sector voluntario, que se decía eran su carácter errático, su escasa uniformidad interna y su acusada diferenciación y especificidad. Por último, se hacía hincapié en lo exiguo de los recursos económicos que parecía capaz de activar (Wolfenden, 1978: 59-60).

También en Gran Bretaña se afirma la práctica de adquisición por parte del sujeto público de servicios desempeñados por particulares, si bien de manera mucho menos importante en comparación con la experiencia paralela norteamericana. No obstante, puede considerarse el POSC como una característica ya estable e importante en el panorama inglés, especialmente en el ámbito de los servicios sociales personalizados (Judge-Smith, 1982). En las dos experiencias parecen bastante afines las motivaciones, que provocan interrelaciones similares entre lo público y lo privado, siendo común la problemática que suscitan (Judge, 1982).

Por último, también en el caso inglés parece difícil establecer una valoración global del fenómeno, bien porque pueden diferir mucho las formas de colaboración entre el sujeto público y las organizaciones voluntarias, que entran en el campo de la práctica más generalizada de adquisición de servicios (Judge-Smith, 1982: 3), bien porque el desarrollo del POSC en Gran Bretaña

se encuentra en su primer período de funcionamiento. «Si bien existe mucha retórica favorable al pluralismo y a la colaboración con las organizaciones voluntarias, apenas si hay algo que demuestre una estrategia real por parte del operador público encaminada a obtener lo que se declara desear... Las organizaciones voluntarias aportan, sin más, una importante contribución ampliando y extendiendo la oferta pública, pero, salvo en un número bastante exiguo de casos, no parecen desde luego capaces de suplir a los servicios públicos más importantes» (Judge, 1982: 410).

Parece evidente que el POSC, que en un contexto de economía mixta de Bienestar (*mixed economy of welfare*) sigue siendo un importante instrumento de política social, no puede considerarse como la panacea que resuelve los problemas de la crisis fiscal del Estado de Bienestar, como tienden a sostener, por el contrario, los conservadores.

Así, pues, en el contexto de los *Welfare* analizados, las organizaciones voluntarias emergen como actores importantes cuyo peso y cuyas posibilidades corren, sin embargo, el riesgo, debido a cálculos políticos mal ocultados o a la mera falta de información, de verse muy infravalorados.

Tales organizaciones parecen caracterizarse, ante todo, por un alto grado de especialización, mientras que corresponde al sujeto público la obligación de proporcionar también servicios básicos y generales. Sirven, además, a menudo como portavoces de minorías y grupos sociales tendentes a la marginación, desempeñando, por tanto, una importante acción de tutela y defensa de esos sujetos. Tienen la capacidad de promover una coherente preocupación social voluntaria en los ciudadanos, incluyendo a los propios usuarios de los servicios. Por último, proceden a prestar directamente una serie de servicios ampliando, y a veces reforzando, la oferta del sujeto público.

En muy raras ocasiones, casi siempre excepcionales, se llega a constituir una verdadera alternativa al servicio público. Son muchos los estudiosos que opinan que, «como dispensadora de servicios sociales, la organización voluntaria constituye un elemento indispensable de la economía trisectorial de los servicios sociales (*a three-sector service economy*), junto con el sector público y, en un número de casos creciente, las organizaciones *profit-making*» (Kramer, 1981: 264).

Los riesgos más significativos que confieren mayor vulnerabilidad a las organizaciones voluntarias hay que buscarlos en el peligro de institucionalización, en las posibilidades de que falte la tensión necesaria para conseguir los fines constitutivos o de que el grupo dirigente, muchas veces extraído de grupos sociales restringidos, se esterilice en una acción de mero automantenimiento y, por último, en un clima general de ineficacia, de carencias directivas y de escasa capacidad de planificación operativa; en una palabra, en eso que algunos denominan *ineffectuality* y que caracteriza a muchas agencias (Kramer, 1981: 265-267).

El sector público y las organizaciones voluntarias podrían considerarse,

---

según ciertos estudiosos <sup>11</sup>, como «dos sistemas de organización que coexisten, colaboran ocasionalmente y en raras ocasiones aparecen en competencia o conflicto. El sector voluntario puede ser el principal dispensador de servicios o bien desempeñar un papel suplementario o complementario con respecto al público, pudiendo, por último, actuar como “vendedor” (*vendedor*) de servicios al sector público si prevalecen las prácticas de POSC» (Kramer, 1981: 252).

En definitiva, el papel y las funciones que las organizaciones voluntarias son capaces de asumir en un sistema de Bienestar vienen a depender de las características económicas, políticas y sociales del contexto en cuestión, así como de las decisiones que adopten para revalorizar y actualizar sus funciones. Sin embargo, en ninguno de los contextos aquí representados, que constituyen, junto con el holandés, los casos en que el sector voluntario parece más desarrollado y dotado de tradiciones históricas, las organizaciones voluntarias parecen realmente capaces de ocupar el vacío que podría producirse a raíz de los propios fenómenos de privatización, así como de redefinir en clave restrictiva los límites de la intervención pública en materia de Bienestar.

#### 4. Los grupos de «self-help»

«Los grupos de *self-help* son fruto de iniciativas voluntarias. Aparecen, generalmente, estructurados en pequeños grupos que se plantean como objetivo la ayuda recíproca (*mutual aid*) y la consecución de un objetivo muy específico. Están formados generalmente por “pares” o bien por individuos caracterizados por un mismo problema que les impulsa a unirse para ayudarse mutuamente a hacer frente a sus necesidades comunes, lo que puede comportar la superación de una minusvalía común o un mismo problema existencial grave, alcanzando un objetivo previsto relacionado tanto con el individuo exclusivamente como con el ámbito social en general. Los fundadores del grupo y todos aquellos que pasan sucesivamente a formar parte del mismo son conscientes de que sus necesidades no se ven ni pueden verse satisfechas a través de las instituciones sociales existentes. Se hace especial hincapié en los mecanismos personales de interacción social y en la asunción directa de responsabilidades por parte de los integrantes del grupo. Los propios grupos proporcionan ayuda material, así como apoyo emotivo. Suelen estar orientados hacia una “causa” basando su acción en ideologías o valores mediante los cuales los miembros tienen la posibilidad de reforzar su propio sentido de identidad personal» (Katz-Bender, 1976).

<sup>11</sup> Aludimos aquí principalmente a Ralph Kramer, a quien se debe la destacada aportación realizada al estudio comparado de las organizaciones voluntarias, si bien en un solo sector, concluyendo una década de investigación. Kramer comparó 75 organizaciones voluntarias que se ocupaban de minusválidos físicos y mentales en Estados Unidos, Gran Bretaña, Holanda e Israel, extrayendo unas conclusiones que también admiten cierto grado de generalización.

En los años cincuenta, pero sobre todo a partir de la mitad de la siguiente década, se asistió en muchos países industrializados a un crecimiento muy acusado de los grupos de *self-help* hasta el punto de que en Estados Unidos, por ejemplo, algunos han hablado de una verdadera «explosión» (Traunstein-Steinman, 1974). Una estimación, que según los autores reconocen erraba por defecto <sup>12</sup>, situaba en Norteamérica a mediados de los setenta casi medio millón de grupos de *self-help* en los que participaban varios millones de individuos (Katz-Bender, 1976). También en Gran Bretaña se registraban, en el mismo período, centenares de grupos de *self-help*, tanto a nivel nacional como local (Robinson-Henry, 1977). Se han reportado parecidas evidencias en relación con Holanda (Van Harberden-Lafaille, 1978). Posteriores documentaciones han dado después a conocer la existencia de grandes redes de grupos de *self-help* incluso en Australia (Tenenbaum, 1979; Parkinson, 1980).

Sólo en los últimos años parece que el estudio de los grupos de *self-help* escapa ya plenamente de los ámbitos de las disciplinas médicas y psicológicas para invadir el terreno de otras ciencias sociales (Katz, 1981), por lo cual disponemos de muy escasos datos. De cualquier forma, muchos estudiosos de las políticas sociales comparten un mismo convencimiento de la gran importancia que tienen estos grupos en algunas políticas de Bienestar, sobre todo en la política sanitaria y en los servicios sociales personalizados <sup>13</sup>. Recientemente, ante la oleada de privatizaciones de los servicios sociales, se han conferido graves responsabilidades a estos grupos como fidedignos representantes del denominado sector voluntario. Por el contrario, en otros ámbitos se ha afirmado que son portadores de una nueva «cultura de las necesidades» que permite superar algunas graves lagunas y deficiencias de los aparatos de Bienestar, demasiado burocratizados, rígidos, impersonales y de escasa eficacia.

Las características estructurales <sup>14</sup> y los atributos funcionales de tales grupos <sup>15</sup>, añadidos al hecho de que muchos prestan verdaderos servicios, además de proporcionar apoyo social, pueden hacer pensar en «un sistema de servicios alternativo que compite en utilización, *status* y poder con el institu-

<sup>12</sup> De hecho, era bastante difícil estimar con una buena aproximación el conjunto de los grupos caracterizados por una connotación exclusivamente local; la estimación citada se basaba en una serie de más de quinientas organizaciones nacionales, cada una de las cuales abarcaba unidades locales, y en algo así como cuarenta o cincuenta mil grupos de *self-help* carentes de afiliación nacional.

<sup>13</sup> «Más de un millón de individuos han estado relacionados en Estados Unidos, a finales de los sesenta, con las problemáticas de la sanidad y la asistencia a los indigentes (*welfare*) mediante la actividad y participación voluntarias en grupos de *self-help*» (Katz, 1970: 52).

<sup>14</sup> Es decir, el hecho de tratarse de grupos pequeños, organizados para solucionar un problema específico, en los que son «pares» sus miembros, comunes los objetivos y colectiva la acción de todo el grupo, que tiene como norma explícita la ayuda recíproca. El papel de los profesionales expertos tiende a ser reducido al mínimo. El poder y el liderazgo suelen distribuirse horizontalmente.

<sup>15</sup> Comunicación «horizontal», compromiso y asunción de responsabilidades en primera persona, orientación de la acción.

cionalizado, basado en las competencias profesionales» (Katz, 1981: 152).

En realidad, parece hartamente difícil, si no imposible, efectuar una valoración unitaria del fenómeno de *self-help*. Es necesario examinar caso a caso las características de los grupos <sup>16</sup> en los diversos contextos sociales y en los distintos períodos de formación y funcionamiento. «Según la experiencia nos ha demostrado, el *self-help* puede ser utilizado, y lo ha sido con gran eficacia, para reforzar las definiciones patológicas de los problemas sociales y para alimentar ideologías de tipo conservador. Lo que resulta crucial es analizar los valores básicos y los objetivos propios de cada grupo, así como las modalidades que presiden la puesta en práctica de dichos elementos» (Parkinson, 1980).

No cabe duda de que el *self-help* asume connotaciones muy distintas según los diversos momentos históricos. En Estados Unidos surgió en los años treinta un auténtico movimiento de *self-help* a través de la acción de algunos de los grupos más «estigmatizados» de la sociedad norteamericana de la época, es decir, los retrasados mentales y sus padres y los alcohólicos. Nació para constituir una alternativa a las estructuras profesionales y burocráticas hartamente insuficientes en relación con tales problemáticas, así como oponiéndose a los principios abstractos y a los criterios «objetivos», a la especificidad del conocimiento y a la autoridad limitada, a la eficacia neutra y al contacto impersonal, a la cualificación técnica y al control jerárquico (Blau-Scott, 1963; Vinter, 1967; Traunstein-Steinman, 1974: 231-232). Todavía en fecha reciente emergía en algunas investigaciones locales <sup>17</sup>, como tendencia bastante significativa de *self-help*, esta tendencia a la «desburocratización» y a la «desprofesionalización».

A mediados de los años setenta, el *self-help* abarca en Estados Unidos una realidad sumamente variada en la cual poseen un peso relevante grupos que, aunque de manera nada ideológica y políticamente «primitiva», se plantean objetivos de cambio de algunas importantes características del orden social (Perlman, 1976).

Indudablemente, en los últimos años el *self-help* ha visto aumentar de manera notable su propia importancia también en los sistemas de Bienestar, sobre todo teniendo en cuenta la creciente discrasia entre el crecimiento impetuoso de las expectativas, la aparición de nuevas necesidades, la cada vez mayor heterogeneidad de la demanda social, por una parte, y, por otra, la

---

<sup>16</sup> Entre las muchas clasificaciones que aparecen en la literatura nos parece conveniente reseñar la propuesta por Katz y Bender (1976), según la cual existen cinco tipos de grupos: 1. Grupos centrados principalmente en la autorrealización o en el desarrollo de la propia personalidad. 2. Grupos centrados más que nada en acciones de tutela y apoyo de diversas causas sociales (*social advocacy*). 3. Grupos cuyo objetivo primario es el de legitimar estilos de vida alternativas. 4. Grupos que ofrecen refugio y protección a sujetos que, por diversos motivos, son presa de una grave desesperación. 5. Grupos de tipo mixto carentes de un enfoque predominante.

<sup>17</sup> Véase la investigación realizada en el verano de 1972 en la ciudad de Albany, Estado de Nueva York, en que se examinó a casi la mitad de los grupos de *self-help* (Traunstein-Steinman, 1974: 232-237).

progresiva rigidificación de los aparatos de Bienestar, así como la escasa disponibilidad de recursos que permiten una dinámica de la oferta bastante reducida.

Debe constatarse también, al menos en algunos contextos como, por ejemplo, el australiano, la creciente cooperación entre grupos y la tendencia a unirse cada vez más a nivel nacional para que se cuente más con ellos en el ámbito de la política social (Tenenbaum, 1979). En cuanto a la participación y a las características sociales del *self-help*, algunos autores, aunque carentes del apoyo de una evidencia empírica que la corrobore, defienden la hipótesis de que el espectro social de pertenencia es más amplio en comparación con las demás organizaciones voluntarias que trabajan en el campo de los sistemas de Bienestar (las NGWOs). Mientras que a los «voluntarios» de las NGWOs hay que adscribirlos principalmente a las clases media y media alta<sup>18</sup>, en los grupos de *self-help* se registra también la presencia de otras clases (Katz, 1970: 58-59). No cabe duda de que, si pensamos en la importancia adquirida por el *self-help* a raíz del movimiento feminista, esta imagen tiende a reforzarse.

Sin embargo, es cierto que un estudioso americano, tras examinar los diversos trabajos que se habían ocupado en los años sesenta y setenta del comportamiento de los individuos en relación con la búsqueda de asistencia (*help-seeking*), llega a las siguientes conclusiones, referidas a Estados Unidos: «la mujer joven, de raza blanca, instruida, perteneciente a las clases medias busca ayuda a través de los grupos de *self-help* y las estructuras profesionales con bastante más frecuencia que los varones, los pertenecientes a minorías, los ancianos, los que no han conseguido acabar la enseñanza media superior y los pertenecientes a las clases obreras o a las capas más menesterosas» (Gourash, 1978).

En cuanto a los sistemas de Bienestar de los países industrialmente avanzados, todos parecen coincidir en indicar el campo de la sanidad como el ámbito de mayor desarrollo del *self-help*. Los grupos de *self-help* que se ocupan de la salud (los *self-help health groups*) proporcionan a los pacientes (o ex pacientes) y a sus familiares asesoramiento e información, amén de apoyo moral y otras actividades materiales de apoyo encaminadas a hacer frente a los problemas de adaptación suscitados por una enfermedad grave, principalmente crónica, por una intervención quirúrgica o, en cualquier caso, un problema importante de salud. Podríamos citar como ejemplos de Estados Unidos los grupos formados por quienes sufren de enfisema (Emphysema Anonymous), quienes han sido operados a corazón abierto (Mended Hearts), quienes han sufrido ataques (Stroke Club), de aquellos a quienes se ha practicado una laringotomía (International Association of Laryngectomees) o una mastectomía (Reach to Recovery), amén de los grupos surgidos entre quienes deben librarse de un estado de dependencia patológica (los alcohólicos, los ju-

<sup>18</sup> En el siguiente párrafo veremos que esta imagen debe revisarse en parte.

---

gadores de azar, los aquejados de un acusado exceso de peso) o los grupos de enfermos mentales.

Desde mediados de los años cincuenta, se ha registrado en Estados Unidos un desarrollo muy notable de este fenómeno. Prescindiendo de los que se plantean como objetivo la curación del alcoholismo (Alcoholics Anonymous, A.A.), se pasa de los cuatro grupos de después de la segunda guerra mundial (1945), a 152 diez años después (1955), a 829 a mediados de los sesenta (1965) y a 2.022 a comienzos de los setenta (1972). En cuanto a los A.A., la progresión, en la misma secuencia temporal, era la siguiente: de 556 (1945) a 5.492 (1955), 11.752 (1965) y 18.612 (1972) (Tracy-Gussow, 1976: 383).

Los ambientes médicos no se ponen de acuerdo en cuanto a la utilidad e importancia de los *self-help health groups*, aun cuando la base de formación de estos grupos ha sido en algunos casos precisamente la intervención explícita de un médico.

Está muy claro que el desarrollo del *self-help* en el campo de la sanidad denota un doble fracaso: por un lado, el de la medicina, al pretender ser la única capaz de resolver los problemas relacionados con la salud; por otro lado, el del aparato sanitario profesional de los sistemas de Bienestar, tanto públicos como privados, enormemente abultado y que debiera servir para hacer frente a «todas» las necesidades. En este ámbito, más que nunca, parece necesario que se llegue a nueva mezcla entre la acción estatal, las fuerzas del mercado y el compromiso voluntario si se pretende afrontar la compleja problemática de la salud.

Los grupos de *self-help*, aquí como en toda la política social, no constituyen la panacea capaz de llenar todos los huecos de la oferta de servicios, pero tampoco son un elemento de importancia secundaria. Ayudan a comprender más fácilmente muchas situaciones sin causar excesivos problemas. Por supuesto que ponen de manifiesto las debilidades del sistema, pero constituyen a la vez un desafío muy fecundo a la ortodoxia de las profesiones, al ser portadores de una nueva manera de comprender y afrontar las necesidades (Durman, 1976). Pero, por otra parte, no debe olvidarse que parecen gozar de bastante escasa difusión entre las capas más menesterosas de la población, por lo cual parecen constituir un nuevo elemento puesto a disposición de los grupos sociales que ya disfrutaban de relativas ventajas con respecto al acceso a las estructuras profesionales y a la utilización de las mismas.

En definitiva, pues, el *self-help* contribuye a poner de manifiesto el fracaso heurístico de los modelos dicotómicos y unilaterales de análisis de la política social, según la cual, una vez que faltasen los canales tradicionales de satisfacción de las necesidades, todo quedaría integrado en la dinámica mercado-Estado. Al mismo tiempo, los grupos de *self-help* pueden constituir un punto de partida muy útil para efectuar una nueva reflexión sobre las necesidades antiguas y nuevas de los ciudadanos del Estado de Bienestar.

---



## 5. Los voluntarios

«Sólo en fecha reciente han dirigido su atención los sociólogos hacia las asociaciones voluntarias, refiriéndose la mayor parte de los estudios a una sola asociación o a un tipo determinado de asociación. En la literatura sociológica no existe nada que pueda parangonarse con la gran cantidad de conocimientos referentes a los voluntarios, conocimientos adquiridos entre los miles de personas que han trabajado durante muchos años en este campo. En este punto, la aportación de la sociología únicamente puede consistir en sugerir nuevas modalidades de análisis y sistematización de unos problemas que son ya de por sí bastante familiares» (Sills, 1960: 89).

Más de veinte años después de que fuese emitido este juicio, muy pocos avances se han registrado en los conocimientos relativos al fenómeno del voluntariado. La mayor parte de los sociólogos se ha preocupado más que nada de analizar los diversos comportamientos del Estado de Bienestar, en gran expansión por doquier, y a menudo la atención se ha centrado exclusivamente en las relaciones que unen la política pública y el mercado, como si la industrialización, la urbanización, los movimientos migratorios y la nuclearización de la familia estuviesen inevitablemente destinados a restarle todo espacio a las relaciones de vecindad, a los demás *networks* solidarios informales, a un compromiso individual y voluntario en el tejido social, al margen de los reclamos ideológicos y políticos. Pero esto no parece haber ocurrido: el fenómeno del voluntariado en los países industrializados dista mucho de encontrarse en vías de extinción, sino que más bien muestra un desarrollo continuo y constante, sobre todo a partir de los primeros años setenta.

Ya hemos dicho que por «voluntarios» se entiende en este caso «personas que prestan servicios libremente, por propia iniciativa y sin remuneración alguna, en organizaciones públicas o “voluntarias” dedicadas a las diversas actividades del Bienestar social» (*Encyclopedia of Social Work*, 1977: 1582)<sup>19</sup>.

Tradicionalmente se ha hecho coincidir la figura del «voluntario» con la de la mujer casada, de mediana edad, perteneciente a una familia de clase media o media alta, casi siempre al margen del mercado laboral. En la Gran Bretaña de fines del siglo XIX, el número de mujeres dedicadas a actividades filantrópicas (*Friendly Societies* o *Visiting Societies*) doblaba o triplicaba al de los hombres que participaban en las mismas organizaciones<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> En lo sucesivo emplearemos siempre la palabra «voluntario» con esta acepción, a no ser que se especifique otra definición.

<sup>20</sup> A casi medio millón ascendía en torno a 1893 el número de mujeres dedicadas a actividades filantrópicas de manera continua y semiprofesional, cifra importante si se la compara con las de quienes, según el censo de 1891, se dedicaban a la agricultura (24.150) o a la industria algodonera (322.784). A ese medio millón se añadían, además, las más de 20.000 enfermeras especializadas o las 5.000 mujeres que vivían en conventos o congregaciones religiosas, que realizaban una labor de carácter esencialmente filantrópico, y un gran número de mujeres que dedicaban parte de su tiempo a organizaciones caritativas,

Todavía a finales de los años sesenta, en el Reino Unido, había quienes sostenían que «la principal reserva de la que extraer trabajo no remunerado la constituyen las mujeres de los hombres de negocios o los profesionales, poseedoras de un nivel social bastante elevado y que disponen de tiempo y recursos que dedicar al trabajo voluntario» (Morris, 1969: 33).

Otro elemento parece también caracterizar la imagen tradicional del voluntariado: una clara división de tareas ha caracterizado desde principios de siglo la esfera de las actividades voluntarias «masculinas» y «femeninas», llegando casi a reflejar la división procedente del mercado laboral.

A los hombres correspondía, fundamentalmente, la tarea de guiar las políticas de las organizaciones caritativas y filantrópicas mediante la participación en los órganos de dirección y la aportación del propio bagaje de conocimientos, extraídos del mundo de los negocios y de la política. Por el contrario, a las mujeres se les reservaba la mayor parte de los trabajos ejecutivos encaminados a la realización de esas políticas, actividades que a menudo presuponían también la posesión de determinados conocimientos y capacidades (*skills*), pero que no implicaban la participación en el mercado laboral<sup>21</sup>.

¿Qué queda en los años ochenta de estos rasgos que nos ha transmitido la literatura tradicional? Y, sobre todo, ¿qué nuevas dimensiones ha asumido el fenómeno del voluntariado en los servicios sociales en unos contextos totalmente distintos, dadas las características del mercado laboral, la estructura de clases, las relaciones entre sexos, la conciencia social y el funcionamiento del sistema político-económico?

Según el famoso informe Aves, el cuadro presentado por Gran Bretaña a finales de los años sesenta confirmaba sólo de manera parcial la opinión consolidada referente a la figura del voluntario. Los hombres habían aumentado su incidencia relativa en el ámbito de las actividades voluntarias, al tiempo que la participación parecía bastante menos concentrada en las clases de mediana edad. Eso sí, la distinción de estratos sociales continuaba siendo bastante acusada: los voluntarios provienen, en medida superior a la proporcional (con respecto a la estructura demográfica), de grupos sociales caracterizados

---

como, por ejemplo, la mayor parte de las 200.000 adherentes de la Mother's Union y las decenas de millares de mujeres que recaudaban fondos y distribuían opúsculos para sociedades misioneras y religiosas (Prochaska, 1980: 224-225).

<sup>21</sup> «El lugar de la mujer estaba en su casa, pero, sin embargo, se aceptaba generalmente que se encargase de tareas relacionadas con el área del *welfare*... actividad que en determinados ambientes pasa a ser, pues, signo de respetabilidad social. Constituía uno de los escasos ámbitos en que las mujeres podían hacer uso de su talento fuera de las paredes de su domicilio... El trabajo específico en las pequeñas organizaciones se hallaba fundamentalmente en manos de mujeres voluntarias, pertenecientes a los grupos sociales más acomodados, en tanto que de los hombres se esperaba que participasen en los comités directivos, cuando se encontraban disponibles después de su trabajo, para que planteasen y dirigiesen la política a seguir» (Lawrence, 1965: 28-29). Este marco que, según Lawrence, caracterizaba a la Australia de las primeras décadas de nuestro siglo puede considerarse válido también para Gran Bretaña, Estados Unidos y los demás países anglosajones.

---

por tener rentas laborales más elevadas, al igual que sus niveles de educación y ocupación social (Aves, 1969: 33-35)<sup>22</sup>.

Según los resultados de una encuesta nacional, a mediados de los setenta (1976), cerca de cinco millones de ciudadanos británicos de edades no inferiores a los dieciséis años declaraban haber prestado aquel año actividades voluntarias en el campo de los servicios sociales, lo que corresponde al 13,7 por 100 de la población inglesa mayor de dieciséis años. Resultó, además, una media semanal de seis horas de trabajo voluntario realizadas en la semana anterior a la entrevista. La cantidad total de trabajo no remunerado equivalía a unos 400.000 puestos de trabajo con dedicación completa. Casi dos tercios de la actividad voluntaria resultó haberse dirigido hacia los *personal social services*<sup>23</sup>, siendo escasa la aportación en el campo de la seguridad social (*social security*). Esta encuesta confirmó, asimismo, la caracterización de clases del voluntariado, es decir, que las personas a las que suele considerarse de «clase media» se mostraban más dispuestas a participar en asociaciones voluntarias en comparación con los trabajadores manuales y sus familias<sup>24</sup> (Wolfenden, 1978: 35-37, 56-58). De acuerdo con otra encuesta realizada en el mismo período<sup>25</sup>, cerca del 10 por 100 de la población británica se había dedicado de manera continuada a actividades voluntarias (Hadley-Hatch, 1981: 95).

También en Canadá, a mediados de los setenta la tradicional figura del voluntario parece experimentar una profunda transformación<sup>26</sup>: el peso del elemento masculino resulta bastante acusado y la participación en el trabajo voluntario aparece repartida entre todas las edades, con destacada presencia de jóvenes menores de treinta y cinco años y de ancianos mayores de sesenta. Parece, además, consistente el porcentaje de voluntarios pertenecientes a núcleos familiares de renta anual inferior a los 12.000 dólares, no adscribibles, por tanto, a las clases medias altas, así como también la incidencia de quienes no poseen un grado de instrucción muy elevado. Más de un tercio de la población canadiense mayor de catorce años se dedica a actividades de tipo vo-

---

<sup>22</sup> En ese informe no se incluía bajo la definición de «voluntarios» a quienes no estaban directamente implicados en la prestación de los servicios sociales, como, por ejemplo, «los miembros de las juntas directivas de las asociaciones voluntarias, los organizadores, los que recaudaban fondos, los empleados de las oficinas», además, claro, de «todos aquellos que ayudaban de manera oficiosa e informal a padres, amigos y vecinos y a las comunidades en que vivían» (Aves, 1969: 38).

<sup>23</sup> Más de un tercio de los voluntarios (36 por 100) había proporcionado ayuda voluntaria a los ancianos, un 21 por 100 en las escuelas y a la juventud, un 15 por 100 a los minusválidos físicos y un 12 por 100 a niños y a sus familias.

<sup>24</sup> Por ejemplo, el 30 por 100 de los ocupados en actividades de dirección de grado medio o alto o en ocupaciones administrativas y profesionales había proporcionado trabajo voluntario, frente al 9 por 100 de trabajadores manuales semicualificados y de pensionistas.

<sup>25</sup> Nos referimos al General Household Survey 1977.

<sup>26</sup> Hacemos aquí referencia a los resultados de una encuesta nacional realizada sobre una muestra de 1.119 personas de diversos estratos.

luntario durante unas cuatro horas semanales, siendo, asimismo, importante el porcentaje (más del 16 por 100) de quienes, no habiendo tomado nunca parte en ninguna actividad voluntaria hasta ese momento, tenían pensado hacerlo (Carter, 1975).

Una encuesta realizada después en el área metropolitana de Toronto <sup>27</sup> confirmó la intensidad del trabajo voluntario (unas cinco horas semanales). Las organizaciones que más hacían uso de trabajadores voluntarios se encuadraban en el campo de los servicios a la familia (*General Family Services*), a los ancianos (*Home for the Aged*) y de tipo correctivo (*Correctional services*). Si se considera la demanda a nivel conjunto se puede constatar que el porcentaje más considerable es el procedente de agencias dedicadas al sector sanitario.

Los servicios que más se dispensaron a nivel voluntario fueron los de supervisión (*supervision*), visitas amistosas (*friendly visiting*), asesoramiento a reclusos (*parole counsel*), cuidado de niños y trabajos de oficina y conducción de vehículos (Hawrylyshyn, 1978).

Otra encuesta efectuada a finales de los años setenta <sup>28</sup> reveló que, en 1979-1980, unos 2,7 millones de canadienses, el 15 por 100 de la población en edad laboral, habían prestado servicios gratuitos a organizaciones voluntarias durante unas tres horas semanales (Ross, 1983: 27).

Muy destacadas proporciones y tradiciones <sup>29</sup> parece tener el fenómeno del voluntariado <sup>30</sup> en los Estados Unidos, que se desarrolló especialmente en los años sesenta y setenta debido también a importantes iniciativas adoptadas a nivel gubernativo (de los «Cuerpos de la Paz», instituidos en 1961 por el presidente Kennedy, a la constitución, por parte de la administración Nixon, de la agencia federal ACTION en 1971) (Blatchford, 1973; Eriksson-Joslyn, 1973-1974).

Formar parte de una asociación voluntaria y participar en la obtención de los objetivos de la organización parecen también en América ser características individuales, que cada vez abundan más a medida que aumentan la renta, el grado de educación, el nivel ocupacional y los demás indicadores del *status*, si bien, en opinión de algunos, esta correlación existente entre el *status* socioeconómico y la participación sólo debe considerarse válida en el caso de los hombres (Smith, 1975) <sup>31</sup>.

<sup>27</sup> Se trata de un clásico *case study* que se llevó a cabo en el Metropolitan Toronto Volunteer Centre examinando la demanda y la oferta de trabajo voluntario.

<sup>28</sup> Se trata de una encuesta relativa a las actividades de las organizaciones voluntarias efectuada en Canadá por el Departamento federal de la Secretaría de Estado.

<sup>29</sup> Véase en Milofsky, 1979, una exposición sintética y clara de las tradiciones americanas en materia de participación voluntaria.

<sup>30</sup> Hay que tener presente que las encuestas sobre el voluntariado en América a las que después nos referiremos emplean una definición de «voluntarismo» bastante más «amplia» que la nuestra, no limitada a las actividades de *social welfare*.

<sup>31</sup> De hecho, los estudios referentes a la participación en las actividades voluntarias están viciados, en lo que a las mujeres concierne, por el hecho de que todos los indicadores estimados se refieren al elemento masculino del grupo familiar (el marido, el pa-

Uno de cada cuatro americanos mayores de trece años (13 por 100) desarrollaba a mediados de los años setenta (1974) una actividad de tipo voluntario durante un promedio de, aproximadamente, nueve horas semanales (el equivalente a 3,5 millones de puestos de trabajo con dedicación exclusiva)<sup>32</sup>. El voluntario americano típico se identificaba como mujer blanca, casada, de entre veinticinco y cuarenta y cuatro años, con estudios superiores y perteneciente a una familia de las de renta más elevada. No obstante, se registraba también una considerable participación por parte de otros estratos sociales menos pudientes, así como de personas pertenecientes a todas las edades (Action, 1974: 34).

Confrontando estos datos con los de una encuesta análoga llevada a cabo diez años antes por el Departamento de Trabajo, se puede constatar en la década en cuestión (1965-1974) un continuo crecimiento del fenómeno del voluntariado<sup>33</sup>, así como también un aumento de la media de horas de trabajo voluntario semanal.

Aproximadamente la mitad de los voluntarios dedica su tiempo a actividades de orientación religiosa. En segundo lugar de importancia están las actividades pertenecientes a los ámbitos de la instrucción y la sanidad, la tutela de los consumidores y la protección del medio ambiente. Las personas que se ofrecen para ayudar a los indigentes (*social and welfare categories*) constituyen cerca del 7 por 100 del total de voluntarios.

Parece interesante que nos detengamos sobre la relación existente entre la participación voluntaria y el mercado de trabajo. En un estudio nacional, realizado por el Departamento federal de Trabajo a finales de los años sesenta (1969), se halló que dos tercios de las mujeres voluntarias no figuraban por aquel entonces entre las fuerzas laborales, mientras que el 85 por 100 de los voluntarios masculinos estaba empleado (Smith, 1975: 125). Cinco años después se constata que entre los «voluntarios-ocupados» son mayoría los hombres (57 por 100), mientras que entre los «voluntarios-desocupados» y los «no incluidos en las fuerzas laborales» son las mujeres quienes constituyen con mucho el grupo dominante (59 y 83 por 100, respectivamente).

Otra encuesta realizada varios años después confirma igualmente la clara división de tareas en el ámbito de las actividades voluntarias. Los cargos di-

---

dre). Los pocos trabajos que se han planteado recuperar un ángulo visual más equitativo han llevado a diferenciar con bastante claridad la participación de las mujeres «de clase media» de la de las mujeres pertenecientes a grupos sociales más elevados (véase Smith, 1975: 127-128).

<sup>32</sup> Hay que tener en cuenta que casi un 5 por 100 (unos 7 millones) de los americanos declaró no haber desempeñado ningún trabajo voluntario, pero sí había pensado seriamente en hacerlo durante el año precedente.

<sup>33</sup> Excluyendo del cálculo a quienes desempeñan actividades exclusivamente en organizaciones religiosas, se pasa de un 16 por 100 (1965) a un 20 por 100 (1974) de la población mayor de trece años. En 1965 realizaron actividades voluntarias el 21 por 100 de las mujeres y el 15 por 100 de los hombres. En 1974, estos valores pasaron a ser, respectivamente, del 26 y el 20 por 100.

rectivos y de gestión de las organizaciones voluntarias y filantrópicas están netamente dominados por el elemento masculino, en tanto que las tareas de oficina o manuales se atribuyen en su gran mayoría a las mujeres<sup>34</sup>.

Así, pues, la participación en el trabajo voluntario parece asumir un significado distinto para los hombres y para las mujeres. Para los hombres resulta posible interpretarla como «extensión de la propia situación ocupacional que añade prestigio social y poder en la comunidad, mientras que para las mujeres parece suplir el lugar del trabajo remunerado» (Baldock, 1983: 290). El voluntariado se configura entonces como una modalidad de participación estrechamente ligada a la estratificación operada por el mercado laboral. Casi es posible distinguir dentro del trabajo voluntario entre actividades de tipo «primario» y «secundario», a las que correspondería la misma división entre cuotas «fuertes» y cuotas «débiles», que funciona en el seno de las fuerzas laborales.

A finales de los años setenta, la participación en el trabajo voluntario parece ya extendida en América a todas las edades y no estar sólo relacionada con quienes pertenecen a los grupos sociales más menesterosos. Aumenta la participación masculina y se confirman los sectores de la sanidad y de los *personal social services* como los ámbitos en que se manifiesta principalmente la demanda de trabajo voluntario.

También en Australia parece aumentar decididamente el voluntariado<sup>35</sup>. Ya a finales de los años setenta apareció en algunos estudios de comunidades que más del 30 por 100 de la población mayor de quince años dedicaba un promedio de cinco a seis horas semanales a actividades no remuneradas<sup>36</sup>. La tasa de participación en formas de trabajo voluntario era generalmente más alta en las mujeres, y también a este respecto se constataba una relación interesante entre el voluntariado y el mercado laboral, siendo bastante más probable que los voluntarios-hombres participasen también en el mercado laboral, mientras que entre las voluntarias preponderaba bastante la completa separación de las fuerzas laborales (Paterson, 1982). La misma relación se constató

<sup>34</sup> «No existen dudas del hecho de que el trabajo voluntario es desempeñado por los hombres primordialmente en misiones socialmente atractivas que comportan un alto nivel de "visibilidad social", prestigio y profesionalidad, en tanto que las mujeres ocupan la mayor parte del suyo en actividades manuales, de oficina o de apoyo, tareas bastante menos "visibles", además de en las diversas actividades relacionadas de manera directa con los objetivos caritativos» (Morgan-Dye-Hybelrs, 1977: 172). En un estudio realizado a finales de los sesenta sobre una organización voluntaria que se ocupaba de las enfermedades mentales se demostró que, tal vez, el propósito de quien se «brinda» como voluntario sea más el de acrecentar su propio prestigio social que el de prestar beneficios a los usuarios. Véase Stanton, 1970.

<sup>35</sup> Sólo el 11,6 por 100 de las NGWOs existentes en 1982 resultó haber utilizado menos voluntarios que a principios de los años setenta o en el momento de su propia constitución.

<sup>36</sup> En estos estudios se consideraba trabajo voluntario a «todo trabajo emprendido de manera libre, sin coacción de una organización, al que no corresponde ninguna forma de remuneración ni ninguna recompensa simbólica» (Paterson, 1982: 95).

a principios de los años ochenta a través de una encuesta realizada en el Estado de Victoria por el Australian Bureau of Statistics<sup>37</sup>.

En Victoria, la participación femenina en el trabajo voluntario resultó ligeramente superior a la masculina (29,5 por 100 en comparación con un 26,9 por 100), pero si sólo se tienen en cuenta la instrucción, la asistencia, los *personal social services* y la sanidad predomina con mucho el elemento femenino<sup>38</sup>.

Más de la mitad de las horas de trabajo voluntario (52,3 por 100) se empleó en organizaciones religiosas o deportivas, en *hobbies* o en clubes que ofrecen servicios discretos no de interés colectivo; un 15 por 100 en el ámbito de la educación; un 10,9 por 100 en el de la asistencia y los *personal social services*; un 6,6 por 100 en el campo de la sanidad, y un 4,5 por 100 en ofrecer bienes y servicios a los indigentes (Australian Bureau of Statistics, 1983).

Si tenemos en cuenta exclusivamente a los voluntarios dedicados a prestar servicios de manera directa o a quienes aportan sus actividades a las organizaciones voluntarias, de nuevo se manifiesta claramente el carácter netamente femenino del fenómeno<sup>39</sup>.

En el ámbito de las *Non Government Welfare Organisations*<sup>40</sup>, un promedio de tres de cada cuatro voluntarios corresponde a mujeres (Yates-Graycar, 1983: 160). Más de la mitad (59,7 por 100) de las agencias utiliza en calidad de voluntarios exclusiva o mayoritariamente a mujeres (el porcentaje de hombres se sitúa en torno al 11,7 por 100). Las áreas que registran mayor presencia de mujeres en calidad de voluntarios son la sanidad, la enseñanza y, en

<sup>37</sup> La encuesta efectuada en noviembre de 1982 pretendía delimitar las dimensiones y características del trabajo voluntario prestado en todo tipo de organizaciones, con la sola exclusión de los partidos políticos y del movimiento sindical.

<sup>38</sup> Aproximadamente la mitad de los voluntarios quedó ubicada en la clase central de 25-44 años (47,9 por 100 de los hombres y 51,1 por 100 de las mujeres). Más de la mitad de las mujeres voluntarias (54,4 por 100) no pertenecía a las fuerzas laborales, reduciéndose ese valor en los hombres a apenas un 15,1 por 100.

<sup>39</sup> Según la encuesta realizada en el Estado de Victoria en 1971, mediante un cuestionario postal que abarcó a 238 organizaciones activas en el sistema de Bienestar (*Welfare Agencies*), pertenecientes tanto al sector «público» como al «voluntario», recogiendo información sobre un total de 42.500 voluntarios, todos ellos implicados en la oferta directa de servicios, las mujeres representaban más de dos tercios (68 por 100) de los voluntarios dedicados a prestar servicios. Las de edades comprendidas entre los 41 y los 60 años resultaron, con mucho, el grupo más activo. Parece interesante resaltar, confirmando lo ya expuesto, que la inmensa mayoría de las organizaciones podía disponer de mujeres voluntarias durante la jornada laboral (entre las 9 y las 17 horas), mientras que los hombres voluntarios estaban disponibles fundamentalmente sólo por las tardes o en los fines de semana, es decir, fuera de las horas normales de trabajo. La encuesta mostró, por último, que a los voluntarios se les encargaban con mayor frecuencia tareas muy relacionadas con las relaciones personales, en especial actividades consistentes en proporcionar asesoramiento (*counselling tasks*) (Smith, 1973).

<sup>40</sup> Nos referimos aquí a la encuesta realizada entre 1981 y 1983 por el Social Welfare Research Centre junto con el Australian Council of Social Services, que ya citábamos al ocuparnos de las organizaciones voluntarias. Recordamos que en este caso la definición de voluntario coincide con la que habíamos enunciado al comienzo del párrafo.

general, los sectores directamente relacionados con el bienestar de los individuos y la familia (*family and personal well-being*).

Más de un millón de individuos, equivalente a cerca del 10 por 100 de la población australiana mayor de quince años, había realizado trabajos voluntarios en las NGWOs durante un promedio de cuatro horas semanales (equivalente a unos 160.000 puestos de trabajo con dedicación completa durante un año). La prestación directa de servicios es el tipo de actividad al que se dirige en mayor medida la oferta de trabajo voluntario (de hecho, esta sola actividad ocupa el 36,3 por 100 de las horas de trabajo voluntario realizado en las NGWOs)<sup>41</sup>. Otros ámbitos importantes en que se da empleo al voluntariado son las actividades de las juntas directivas de las organizaciones y las tareas administrativas (respectivamente, un 18,8 y un 19,1 por 100 de las horas de trabajo no remunerado) (Hardwick-Graycar, 1982).

Según una recientísima encuesta que hemos realizado en el mes de junio en el Volunteer Centre of South Australia<sup>42</sup>, han surgido en Adelaida nuevos puntos problemáticos para la interpretación del voluntariado. Se ha confirmado, ante todo, el carácter predominantemente femenino del fenómeno, si bien se ha constatado una importante presencia juvenil y una participación creciente por parte de los hombres<sup>43</sup>. El tipo de actividad que más solicitaba quien quería dedicar su tiempo a algo consistía en «trabajar con los niños». Le seguían, en orden de importancia, «los servicios que permiten conocer y estar en contacto con la gente», «trabajos de oficina» y la «asistencia a minusválidos».

<sup>41</sup> Esto parece concordar con un estudio americano (United Way of America, 1974) que informaba que el porcentaje más relevante de voluntarios (83 por 100) se ocupa en programas directos de servicios. También en Irlanda, otro trabajo (Griffiths-Choille-Robinson, 1978) mantenía que el ámbito más importante en que se registra la aportación voluntaria es precisamente la dispensación directa de servicios a los usuarios.

<sup>42</sup> El Centro, el más importante de su género que funciona en la actualidad en Australia, se fundó en Adelaida en septiembre de 1982 y, entre otros objetivos, pretende servir de vínculo de unión entre quienes desean ofrecer gratuitamente parte de su tiempo y no saben cómo y las organizaciones que desean utilizar a voluntarios. «El objetivo del Volunteer Centre estriba en brindar la oportunidad de actuar de manera satisfactoria y socialmente constructiva, complementando de alguna manera el trabajo remunerado y maximizando la utilización de los recursos humanos latentes en la comunidad. Se pretende así elevar al máximo el compromiso democrático de todos los sectores de la sociedad, con beneficios mutuos para los voluntarios, para las personas o el proyecto a quienes van a ayudar y para la comunidad en su conjunto» (Volunteer Centre of South Australia, 1982).

<sup>43</sup> Entre septiembre de 1982 y el 1 de junio de 1984 pasaron por el Centro más de ochocientas personas (881), dos tercios de las cuales eran mujeres. Más de la cuarta parte de los hombres voluntarios aspirantes tenía edades comprendidas entre los 26 y los 35 años (le sigue en importancia el grupo de edades comprendidas entre los 20 y 25), mientras que en el caso femenino los grupos mayoritariamente presentes son, por igual, los de jóvenes menores de 25 años y el de edad comprendida entre los 36 y los 51. La inmensa mayoría de los voluntarios aspirantes se encontraba fuera del mercado de trabajo (87 por 100, aproximadamente), bien por estar buscando empleo, estar jubilados o hallarse al margen de las fuerzas laborales. De los voluntarios aspirantes que contaban con una ocupación remunerada cerca de dos tercios eran también mujeres.



Considerando estas características, creemos posible intentar establecer una tipología a partir de esta selección de voluntarios. Ante todo, se trata de jóvenes que buscan una ocupación remunerada y para quienes trabajar gratuitamente en alguna organización puede constituir, además de una experiencia que les permite adquirir profesionalidad, una especie de «tarjeta de visita» que poder mostrar a la hora de buscar un trabajo retribuido<sup>44</sup>. Otro grupo es el formado por las mujeres sin profesión, para quienes el voluntariado representa, quizá, la única ocasión de especialización en algo que no sea su propia familia. Luego están aquellas personas que sufren minusvalías, a quienes el trabajo les es recomendado como terapia por los asistentes sociales. Otro grupo de especiales características es el de las personas, fundamentalmente hombres, de cuarenta-cuarenta y cinco años, que se han quedado en paro y, mientras aguardan a encontrar otra ocupación, necesitan sentirse útiles dedicándose a cualquier actividad. Por último, hay muchas personas, jubiladas a los cincuenta-cincuenta y cinco años, que, conservando plenamente su energía física y mental, sienten la necesidad de utilizar en algo su capacidad.

La problemática del trabajo voluntario parece hoy cada vez más compleja, como creemos ha quedado ya bastante claro. Además, precisamente por ser cada vez más amplia de participación de los voluntarios en los diversos compartimientos del Estado de Bienestar, han adquirido importancia crucial las cuestiones relativas a la búsqueda, adiestramiento y cualificación de los mismos voluntarios. Es en Estados Unidos donde más atención se ha dedicado al fenómeno del *training* del aspirante-voluntario, procediéndose a elaborar programas de gran sofisticación, hasta el punto de que ya se habla abiertamente de la existencia de una verdadera «carrera del trabajo voluntario» (*voluntary career*). También se ha destacado la tendencia a la «profesionalización» (Erikson-Joslyn, 1973-1974) y a la «burocratización» (Smith, 1975) del trabajo voluntario<sup>45</sup>. Todo ello se ha reflejado en ese país en la solicitud de reembol-

<sup>44</sup> «Con bastante frecuencia —nos ha dicho Joy Noble, la directora del Centro— nos piden certificados que den fe del buen trabajo desempeñado en las diversas organizaciones. Somos conscientes de que a veces estos certificados se utilizan muchas veces como “credenciales” y en alguna ocasión han servido para que el voluntario haya podido acceder a un trabajo remunerado. Haber entregado desinteresadamente el propio esfuerzo se convierte en señal de activismo, de carácter no predispuesto al ocio, de buena predisposición para el trabajo, cualidades todas ellas muy apreciadas por las personas que tienen la posibilidad de conceder puestos de trabajo.»

<sup>45</sup> A los trabajadores voluntarios se les asignan responsabilidades cada vez mayores en los servicios sociales más importantes y, a menudo, se les pide que desempeñen misiones que muy bien podrían ser las de un operador especializado retribuido. Es, por tanto, importante que el trabajo se realice con eficacia y eficiencia. Por otra parte, la demanda de trabajo voluntario ha aumentado tanto que resulta necesario hacerlo especialmente atractivo o añadir a la oferta incentivos especiales (Baldock, 1983). «El voluntario profesional (*Volunteer Professional*) es admitido, examinado, formado, adiestrado, valorado y supervisado exactamente igual que cualquier otro trabajador, con la sola salvedad de que no recibe remuneración. El *Volunteer Professional* suscribe un contrato para desempeñar determinadas misiones durante un tiempo dado, por lo que, en consecuencia, es titular de ciertos derechos fundamentales. Aquí la palabra clave es la de *Contrato...*» (Ellen Sulzberger-Strauss, 1972).

sos de los gastos efectuados, la petición de desgravaciones fiscales por el tiempo dedicado oficialmente a las actividades no remuneradas, planes de pólizas de seguros encaminados a proteger al voluntario y hasta un proyecto de ley que establezca los derechos del trabajador voluntario (Baldock, 1983). Parece predominar una orientación general, tanto en los operadores privados como en los públicos, según la cual el trabajo voluntario viene a constituir una nueva forma de «aprendizaje», un verdadero terreno de preparación y formación con miras a la obtención de un trabajo remunerado (Smith, 1975: 130).

Al agravarse la crisis fiscal y el endeudamiento público en los países industrializados, el persistir las fuertes tensiones existentes en el mercado de trabajo y al estabilizarse ya un porcentaje crónico de desempleo, la figura del voluntario ha llegado a desviarse de la imagen tradicional que se nos ha transmitido en la literatura del siglo XIX y primeras décadas del XX. El marco de motivaciones que impulsan a elegir brindar la propia fuerza laboral sin pedir a cambio remuneración alguna ha adquirido una enorme complejidad, además de ser incierto y confuso. Junto a la clásica explicación basada en el *altruismo*<sup>46</sup>, que, sin embargo, no parece capaz de aportar por sí sola una aclaración exhaustiva del fenómeno, puesto que el voluntariado ha involucrado ya desde sus orígenes preferentemente a determinados grupos sociales y, en general, a más mujeres que hombres, se han presentado otros dos enfoques: la teoría de la denominada *participación democrática* y la de la *segmentación del mercado laboral*.

Los teóricos de la democracia liberal sugieren que todo el fenómeno del voluntariado se considere un aspecto intrínseco de la sociedad democrática en el que se manifiestan la libertad de expresión y de asociación para fines pluralistas, así como el deseo de participar y realizar objetivos a los que se adscribe individualmente un significado especial, además de efectuar una aportación muy destacada a los fines de una integración social cada vez mayor<sup>47</sup>. En realidad, tampoco este enfoque parece del todo satisfactorio, no pudiéndose pasar por alto que a menudo las tareas encomendadas a los voluntarios implican actitudes eminentemente pasivas concretadas en encargos meramente ejecutivos y que en muy raras ocasiones participan los voluntarios en el *decisión-making*. Por tanto, no nos es posible utilizar esta teoría para explicar las

<sup>46</sup> Pensamos en el célebre trabajo de Richard Titmuss *The Gift Relationship* (1971), en que el autor analiza el sistema de donación de sangre: «si admitimos que el hombre posee una necesidad social y biológica de ayudar, no debe entonces negársele la oportunidad de manifestar esa necesidad mediante la realización de una donación» (1971: 125).

<sup>47</sup> «Las principales motivaciones que impulsan a elegir el trabajo voluntario son: *en primer lugar*, un genuino deseo de ayudar a otros, de aliviar los sufrimientos y de aumentar la felicidad del género humano; *en segundo lugar*, el impulso de sostener una causa, mejorar determinadas condiciones y corregir desaciertos; y, *en tercer lugar*, el deseo de satisfacer una necesidad personal de participar en actividades que se encuentran al margen de la esfera doméstica y del ambiente de trabajo» (Morris, 1969: 194).

diferenciaciones y especificidades con que el fenómeno se manifiesta (Yates-Graycar, 1983: 165).

Otros sostienen poder aportar una explicación de la oferta de trabajo voluntario mediante la teoría del mercado de trabajo dual. En vista de la clara caracterización femenina del fenómeno, establecen unas estrechas conexiones entre el trabajo doméstico y la división de los papeles en el seno de la familia, por una parte, y, por otra, la segmentación del mercado de trabajo remunerado y el trabajo voluntario. El mismo mecanismo ideológico y social hace, así, que las mujeres sean las principales cuotas débiles del mercado de trabajo remunerado y, al mismo tiempo, sean las que en mayor medida realizan trabajos voluntarios en el mercado no retribuido.

Tanto el trabajo voluntario como el tipo de trabajo remunerado de las mujeres pueden interpretarse entonces como efecto de la posición que ocupa la mujer en el trabajo doméstico, y el trabajo femenino voluntario no sería otra cosa que una nueva expresión del mercado «secundario» que, de hecho, se presenta de manera temporal y precaria, requiriendo a menudo una preparación limitada y careciendo de un esquema de carrera generalmente reconocido (Baldock, 1983: 291).

En los momentos de gran desarrollo económico y crecimiento de los servicios aumenta la participación femenina en el mercado laboral y buena parte de la posible oferta de trabajo voluntario es encauzada hacia el mercado «secundario». En épocas de dificultades económicas, crisis y fuertes presiones sobre el sector voluntario aumenta, por el contrario, la oferta de trabajo femenino voluntario, especialmente por parte de las mujeres que viven con rentas bajas. Los teóricos de este enfoque sostienen, asimismo, que a menudo se ha manipulado la cuestión de la clase a que pertenecen las mujeres voluntarias. En realidad, si prescindiésemos de los tradicionales indicadores del *status* socioeconómico, que siempre se refieren al hombre, al marido o al padre, veríamos que muchas mujeres no pueden ser, en modo alguno, incluidas en la «clase media» considerando sus condiciones de vida y de trabajo<sup>48</sup>. Tampoco este enfoque consigue por sí sólo explicar todo el fenómeno, aun cuando pueda considerárselo un buen instrumento para interpretar algunas características del voluntariado.

En opinión de algunos estudiosos (Yates-Graycar, 1983), este último enfoque podría servir de punto de partida desde el que empezar a construir un modelo interpretativo más satisfactorio. Indudablemente, el papel desempeñado por la mujer dentro de la familia parece poseer una gran importancia

---

<sup>48</sup> También hay que reconocer tanto la importante aportación voluntaria prestada por mujeres cabezas de familia de renta baja, en los «refugios para mujeres», en los «centros de salud» (*Health Centres*) o en los «centros de niños» (*Childcare Centres*), como el hecho de que, en cualquier caso, la posición ocupada por la mujer en el ámbito del trabajo voluntario sigue siendo puramente ejecutiva y manual, subordinada siempre al voluntario varón, que es quien ejerce las funciones de mando y liderazgo (Baldock, 1983: 291-292).

para explicar la notable preponderancia femenina en este fenómeno. Las mujeres están presentes sobre todo en sectores como la sanidad y los *personal social services*, en que a menudo las principales características que se necesitan son precisamente las mismas que se exigen a la madre-mujer. Así, pues, el rol doméstico se amplía, por así decirlo, pasando a ser desempeñado no ya en la vivienda, sino en el ámbito de la comunidad.

No obstante, podría definirse el voluntariado en su conjunto como «un tipo de comportamiento social organizado, producido y forjado por las diversas relaciones estructurales, prácticas y procesos que constituyen globalmente nuestro tejido social» (Yates-Graycar, 1983: 165). Con ello se reflejan y, en cierto modo, se reproducen las contradicciones básicas, las prioridades y los modelos de vida y de trabajo.

## 6. *Observaciones conclusivas*

Al finalizar nuestro reconocimiento parece bastante razonable compartir el juicio de Shaver, según el cual «no tiene sentido hablar del “sector voluntario” como de un complejo único dotado de cohesión interna» (Shaver, 1982: 25).

Se abandona definitivamente el concepto de «tercer sector», por ser más bien indefinido y no servir para delimitar con claridad en el ámbito de las políticas sociales una estrategia operativa poseedora de cohesión y congruencia, basándose ante todo en una presunta *independencia* y *autonomía* total del sector público y del mercado, características que, sin embargo, como ya ha quedado claro, son cada vez más difíciles de encontrar, si es que alguna vez han sido plenamente válidas<sup>49</sup>.

También hay que reseñar, al menos en los casos examinados, una tendencia convergente que conduce a un nuevo esquema de relaciones entre el sector público y las organizaciones voluntarias, cuyas interconexiones parecen ser cada vez mayores y más profundas. El clásico debate del siglo pasado, que apasionó a generaciones de sociólogos y operadores sociales sobre si había que adoptar *The Theory of Parallel Bars*, o más bien la de la *Extension Ladder*, parece haber quedado obsoleto. Con todo, si por muchas partes se pide la mezcla entre Estado, mercado y acción voluntaria preconizada por Lord Beveridge como modelo que debe volverse a examinar y valorizar para intentar nuevas maneras de salir de la crisis de nuestro sistema de Bienestar, es necesario que reorientemos nuestro foco de atención.

La acción voluntaria considerada como acto individual dotado de libertad

---

<sup>49</sup> El «tercer sector» de las políticas sociales siempre ha tenido en la práctica tanto una *dimensión «privada»*, que consiste en la expresión o manifestación de cualidades típicas de la actuación solidaria familiar o comunitaria, como una *dimensión «pública»*, dada por su forma de organización, en la cual las funciones públicas y la financiación por parte del Estado se combinan con la autonomía administrativa (Shaver, 1982: 17-18).

y ajeno al mercado parece ser un recurso muy presente y en plena expansión en los países de capitalismo maduro, si bien, al mismo tiempo, la presencia del sujeto público en el ámbito de los servicios sociales ha adquirido ya un carácter tan central e invasor que hace impensable la elaboración de políticas alternativas que excluyan al Estado, a no ser que no se pretenda discutir los objetivos de «libertad», «igualitarismo» y «democracia», que en cierto modo constituyen el contenido de los modernos derechos de ciudadanía.

No debe esto llevarnos, sin embargo, a menospreciar el fenómeno del voluntariado (ni mucho menos a un rechazo apriorístico de toda aportación útil para la política social que pueda provenir del mercado), sino que, por el contrario, debe servir para encaminar una investigación que conduzca a nuevas modalidades de funcionamiento de los sistemas de Bienestar en los cuales se dé, junto a la redefinición y la reexposición de los objetivos, una articulación diferente de las estrategias y acciones dirigidas a satisfacer las necesidades sociales.

Es necesario, en suma, iniciar una reflexión que, apoyada en el carácter central de la presencia pública, consiga proyectar nuevos ritmos y nuevas maneras de que el sujeto público se relacione con los usuarios, de que entre en contacto con la demanda social, evidenciando lo que podría denominarse «cultura de las necesidades», una cultura basada en una auténtica participación social al margen de clientes, particulares o loterías del sistema de partidos.

En ninguno de los casos examinados a este respecto ha surgido la potencialidad alternativa del denominado «sector voluntario»; por el contrario, lo que parece caracterizar a todos los Estados de Bienestar analizados es, por una parte, una cada vez mayor implicación pública en la financiación de las actividades de las organizaciones voluntarias y, por otra parte, un proceder operativo que le confiere cada vez más carácter de instrumento de las políticas públicas. Se ha puesto de manifiesto una compleja tipología de relaciones de financiación entre el sector público y las organizaciones voluntarias. Se ha hecho hincapié en la práctica del POSC como fenómeno que goza de notable expansión.

Cada vez es más difícil distinguir en las políticas sociales la diferencia entre lo público y lo privado a nivel de relaciones formales y organizadas. Está claro que, aun conservando espacios de maniobra específicos y autónomos, las organizaciones voluntarias pueden enriquecer y contribuir a forjar de manera considerable la actuación pública y el sistema de Bienestar. Está claro lo distinta y dotada de notables posibilidades que puede ser la aportación del denominado sector informal, desde la red familiar a los grupos de *self-help*.

No obstante, la acción voluntaria y las redes informales precisan de un marco público renovado que contemple expresamente la pluralidad de los sujetos operantes, aunque sea en posición diferenciada en el ámbito de las políticas sociales.

Parece harto difícil, como opinan también muchos estudiosos del voluntariado (Kahn, 1973; Froland, 1980; Kramer, 1982; Judge, 1982; Graycar, 1983), volver a discutir el carácter central del servicio público. Pero se está empezando a reflexionar sobre la manera de llegar a una nueva mezcla que en ningún caso puede inspirarse en combinaciones del pasado, probablemente irrepetibles. La misma evolución de las relaciones entre lo público y lo privado, desde el modelo preconizado por la *Theory of Parallel Bars* al *Vendorism* y al POSC, parece hacer justicia a cuantos piensan poder desenterrar una primacía de la acción voluntaria. Queda muy claro el objetivo de quien exalta el sector voluntario con el solo fin de hallar cobertura para el desmantelamiento del sistema de Bienestar (Eriksson-Joslyn, 1973) o para amortiguar el choque social e intentar manipular también los ámbitos existenciales más privados (Shaver, 1982).

En el transcurso de nuestro examen han surgido también otros elementos que apuntan a una gran cautela cuando se presenta la acción voluntaria como la salida de la crisis en sentido progresivo, bien en el centro del «tercer sector» o la «tercera dimensión» como elemento portador de lo denominado «privado social». Creemos que esto puede tener consecuencias no carentes de relieve en la reflexión que en la actualidad se está llevando a cabo en Italia.

Ante todo, hay que alertar de que unas relaciones nuevas y de creciente relevancia entre el sector público y los sujetos voluntarios organizados, de ser introducidas bruscamente en el actual contexto italiano, correrían inmediatamente el riesgo de exaltar los rasgos de particularismo, clientelismo y lotería partidística que caracterizan desde hace tiempo nuestro sistema de Bienestar<sup>50</sup>. Al mismo tiempo, del examen de algunos casos nacionales hemos podido deducir que la participación voluntaria en el ámbito de las políticas sociales a menudo está ligada a la pertenencia a la «clase media», por lo que el voluntariado aparece como un recurso utilizable sobre todo, precisamente, por los grupos sociales que ya se benefician, al parecer, del Estado de Bienestar actual.

Se corre el riesgo de permitir a los sujetos dotados de mayores recursos económicos y culturales que se organicen sirviéndose de un cauce programado de *exit*, mientras que se deja a los sujetos que menos posibilidades tienen de autogestionarse luchando con el servicio público, ya casi abocado inexorablemente a una constante degradación.

En este caso, el peligro estriba en que evocar y confiar demasiado en la participación voluntaria puede generar posteriores desigualdades crecientes que hagan aumentar las distancias entre los privilegiados que gozan de las políticas de Bienestar y los grupos más menesterosos. Por lo demás, no es ningún misterio el hecho de que, en la práctica, se haya producido, por ejemplo, en Estados Unidos, un cambio de beneficiario: agencias privadas de Bienestar

---

<sup>50</sup> Véase Ascoli, 1984, para un análisis en ese sentido.

cuyos clientes deberían ser grupos sociales de renta baja, se orientan cada vez más, por el contrario, hacia grupos de clase media, bien por motivos de mayor prestigio profesional de los asistentes sociales (*social workers*), bien por mayores afinidades culturales (Cloward-Epstein, 1965).

Quedan luego algunas incertidumbres de fondo que también otros<sup>51</sup> han procedido a formular, puesto que en el caso italiano no parecen darse con la misma fuerza una serie de circunstancias permisivas presentes en los países anglosajones, como pueden ser una tradición de pluralismo religioso y de participación en la gestión de las comunidades locales y una organización de la sociedad capilar y vital, órdenes sociales no atravesados por profundos *cleavages*.

Hemos comprobado, además, durante nuestro examen que también la figura del voluntario, si prescindimos de las motivaciones religiosas, ha pasado a formar parte de un marco interpretativo bastante complejo, bien por las relaciones que actualmente existen entre la crisis ocupacional y la experiencia voluntaria, considerando ésta como una nueva forma de aprendizaje y de preparación para el trabajo remunerado, bien por la complejidad de las tareas exigidas en un moderno sistema de servicios, que exigen, en cada vez mayor medida, competencias profesionales y especializaciones precisas. Ahora el problema pasa a ser el de activar conocimientos y competencias especializadas, al margen de la búsqueda de adeptos a los trabajos, o, si se quiere, el de instaurar un nuevo tipo de comunicación entre el mundo de los expertos y de los operadores, por una parte, y la sociedad civil, por otra.

Creo que debemos reflexionar también sobre otro punto de vista: las encuestas que hemos venido examinando han demostrado bien a las claras el carácter marcadamente femenino del voluntariado y, al mismo tiempo, una especie de «segmentación del trabajo voluntario» similar, punto por punto, a la que se da en el mercado del trabajo retribuido. Esto significa, sencillamente, que el replanteamiento de algunas experiencias de voluntariado supone el riesgo de que empeoren las condiciones de la mujer ampliándose su papel doméstico fuera de las paredes de su casa.

Queda, pues, en primer término la cuestión del «control» del voluntariado por parte del sujeto público. En relación con este argumento enseguida surge el debate en los países de que nos hemos ocupado, donde hay que lamentar tanto la dificultad de obtener una fiabilidad administrativa (*accountability*) por parte de las organizaciones voluntarias como la delicada cuestión de que la máquina pública pueda ser manipulada por grupos más organizados, cuando no activada por verdaderos procesos de corrupción. El control no se considera una operación meramente administrativa, sino que implica también la «capacidad» (además de la voluntad) de realizar la distribución correcta de los *inputs* y de comprobar lo adecuado de los *outputs* según los objetivos plan-

<sup>51</sup> C. Busana-Banterle-G. P. Cella (1984); A. Luciano (1984).

teados y las normas predeterminadas. No cabe duda de que en el caso italiano parece cuando menos problemático pensar en una capacidad operativa y de control destacada por parte de los diversos niveles de la burocracia pública <sup>52</sup>.

En definitiva, creemos que es necesario avanzar en muchas direcciones simultáneamente. Por un lado, conviene realizar una encuesta informativa a fondo sobre las características del «sector voluntario» italiano en los diversos ámbitos de los servicios sociales, con el fin de averiguar los tipos que existen, así como las posibilidades de colaboración con el sector público. Contextualmente, hay que entrar en el fondo de las dinámicas organizativas concretas del sector público no ya para proceder a milagrosas operaciones de cirugía institucional que produzcan resultados instantáneos, sino para implicar y responsabilizar directamente a los operadores en un proyecto de cambio que sirva para dar «sentido» a su actividad. Quizá sea, además, bastante útil, diferenciando obviamente las acciones según las diversas políticas de Bienestar, iniciar una *fase de experimentación* atribuyendo a la burocracia pública (Estado, región, provincia, partido) márgenes discrecionales que permitan verificar nuevos ritmos y modalidades de prestación del servicio público.

No se trata de elaborar reformas desde una mesa, ni mucho menos proceder a una «reforma de la reforma», como en el caso de la sanidad. Más bien, hay que repensarse de manera concreta una política social fundamentada en los sujetos públicos, pero dispuesta a exaltar las posibles aportaciones que puedan provenir de las redes solidarias informales, así como de la participación voluntaria. No se trata, pues, de macrosoluciones inmediatas, sino de potenciar formas de cooperación entre los sectores público y privado con miras a garantizar una gestión pluralista de las políticas de Bienestar que no esté particularizada ni dirigida a una clientela.

---

<sup>52</sup> Véase Forte-Granaglia, 1980, para una reflexión sobre este aspecto.



## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ACTION (1975): *Americans Volunteer 1974*, Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office.
- ARDIGO, A. (1981): «Volontariato, Welfare State e terza dimensione», en *La Ricerca Sociale*, 25.
- (1982): «Dallo Stato Assistenziale al Welfare State», en G. Rossi-P. Donati (eds.): *Welfare State. Problemi e alternative*, Milán: Angeli.
- (1984) (ed.): «Per una rifondazione del Welfare State», en *La Ricerca Sociale*, 32.
- ASCOLI, U. (1984) (ed.): *Welfare State all'italiana*, Bari: Laterza.
- AUSTRALIAN BUREAU OF STATISTICS (1983): *Provision of Welfare Services by Volunteers*, Victoria, Melbourne, 3 de octubre, núm. cat. 4401.2.
- AVES REPORT (1969): *The Voluntary Worker in the Social Services*, Londres: The Bedford Square Press of the NCSS - Allen & Unwin.
- BALDOCK, C. V. (1983): «Volunteer Work as Work: Some Theoretical Considerations», en C. V. Baldock y B. Cass (eds.): *Women, Social Welfare and the State*, Sydney: Allen & Unwin.
- BENTON, B. B.; FEILD, T., y MILLAR, R. (1978): *Social Services: Federal Legislation vs. State Implementation*, Washington, D. C.: The Urban Institute.
- BERGER, P. L., y NEUHAUS, R. J. (1977): *To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy*, Washington, D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- BEVERIDGE, W. (1948): *Voluntary Action: A Report on Methods of Social Advance*, Londres: Allen & Unwin.
- BLATCHFORD, J. H. (1973): «Federal Volunteer Programs», en R. E. Hardy-J. G. Cull (eds.): *Applied Volunteerism in Community Development*, Springfield: Charles C. Thomas.
- BLAU, P. M., y SCOTT, W. R. (1963): *Formal Organizations*, San Francisco: Chandler & Company.
- BUSANA BANTERLE, C., y CELLA, G. P. (1984): «Il Welfare e l'allocatione politica», en U. Ascoli (ed.): *Welfare State all'italiana*, Bari: Laterza.
- CARTER, N. (1975): *Volunteers - The Untapped Potential*, Ottawa: The Canadian Council on Social Development.
- CLOWARD, R. A., y EPSTEIN, I. (1965): «Private Social Welfare's Disengagement from the Poor: The Case of Family Adjustment Agencies», en M. N. Zald (ed.): *Social Welfare Institutions*, Nueva York: Wiley & Sons.
- COTTURRI, G. (1982): «Volontariato e crisi dello Stato Sociale», en *Democrazia e Diritto*, 4.
- DONATI, P. (1981): «I servizi sociali in Italia: analisi degli obiettivi e orientamenti di politica sociale», en *La Ricerca Sociale*, 26.
- (1982): «Natura, problemi e limiti del Welfare State: una interpretazione», en G. Rossi y P. Donati (eds.): *Welfare State. Problemi e Alternative*, Milán: Angeli.
- (1983): «Crisi dello Stato sociale e nuove risposte ai bisogni emergenti: volontariato, privato sociale e "terza dimensione"», en *Problemi della Transizione*, 13.
- DOUGLAS, J. (1981): *Why Charity - Towards a Rationale for the Third Sector*, PONPO (Program on Non Profit Organizations), Documento de Trabajo núm. 7, julio, Yale University.
- DURMAN, E. C. (1976): «The Role of Self-Help in Service Provision», en *The Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 12, núm. 3, julio-agosto-septiembre.
- ERIKSSON-JOSLYN, K. (1973-74): «A Nation of Volunteers: Participatory Democracy or Administrative Manipulation?», en *Berkeley Journal of Sociology*, vol. XVIII.
- FISK, D.; KIESLING, H., y MULLEN, T. (1978): *Private Provision of Public Services: An Overview*, Washington, D. C.: The Urban Institute.
- FONDAZIONE AGNELLI (1979): *Volontariato e Società*, Turín: Ediciones Fondazione Agnelli.
- FORTE, F., y GRANAGLIA, M. (1980) (eds.): *La nuova economia politica americana*, Milán: Sugarco.

- FROLAND, C. (1980): «Formal and Informal Care: Discontinuities in a Continuum», en *Social Service Review*, vol. 54, núm. 4, diciembre, 573-587.
- GILBERT, N. (1983): *Capitalism and the Welfare State*, New Haven: Yale University Press.
- GIUGNI, G. (1981): «Quale avvenire per il Welfare State?», en *Mondoperaio*, núm. 4.
- GOURASH, N. (1978): «Help-Seeking: a review of the literature», en *American Journal of Psychology*, 6 (5), 413-423.
- GRAYCAR, A. (1983): «Informal Voluntary and Statutory Services: The Complex Relationship», en *The British Journal of Social Work*, vol. 13, núm. 4, agosto, 379-393.
- (1984): «Non Government Welfare Organizations in Australia: Preliminary Results from a National Sample Survey», en *Journal of Voluntary Action Research*, vol. 13 (12), primavera.
- GRIFFITHS, H.; CHOILLE, T. N. G., y ROBINSON, J. (1978): *Yesterday's Heritage or Tomorrow's Resource, A Study of Voluntary Organisations Providing Social Services in Northern Ireland*, Priorities, Occasional Papers in Social Administration, Ulster: New University of Ulster.
- HADLEY, R., y HATCH, S. (1981): *Social Welfare and the Failure of the State*, Londres: Allen & Unwin.
- HARDWICK, J., y GRAYCAR, A. (1982): *Volunteers in Non-Government Welfare Organisations in Australia: A Working Paper*, Social Welfare Research Centre Reports and Proceedings n. 25, Universidad de Nueva Gales del Sur, Kensington.
- HATCH, S. (1980): *Outside the State. Voluntary Organisations in Three English Towns*, Londres: Croom Helm.
- HAWRYLYSHY, O. (1978): «The Economic Nature and Value of Volunteer Activity in Canada», en *Social Indicators Research*, vol. 5, núm. 1, enero.
- HORSBURGH, M. (1980): «Relationships Between Government and Voluntary Organizations in Social Welfare», en F. Pavlin-J. Crawley-P. J. Boas (eds.): *Perspectives in Australian Social Work*, Bundoora: PIT Press.
- JOHNSON, N. (1981): *Voluntary Social Services*, Oxford: Blackwell & Robertson.
- JUDGE, K., y SMITH, J. (1982): *Why Purchase? The Rationale for POSC in the English Social Services*, PSSRU, Documento de Trabajo núm. 243, Universidad de Kent, mayo.
- JUDGE, K. (1982): «The Public Purchase of Social Care: British Confirmation of the American Experience», en *Policy and Politics*, vol. 10, núm. 4, 397-416.
- KAHN, A. J. (1973): *Social Policy and Social Services*, Nueva York: Random House.
- (1976): «A Framework for Public - Voluntary Collaboration in the Social Services», en *The Social Welfare Forum*, Columbus: Columbia University Press.
- KATZ, A. H. (1970): «Self-Help Organizations and Volunteer Participation in Social Welfare», en *Social Work*, enero, 51-60.
- KATZ, A. H., y BENDER, E. I. (1976): «Self-Help Groups in Western Society: History and Prospects», en *The Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 12, núm. 3, julio-agosto-septiembre, 265-282.
- KATZ, A. H. (1981): «Self-Help and Mutual Aid: An Emerging Social Movement?», en *Annual Review of Sociology*, vol. 7, 129-155.
- KRAMER, R. M. (1981): *Voluntary Agencies in the Welfare State*, Berkeley: University of California Press.
- (1982): *From Voluntarism to Vendorism: An Organizational Perspective on Contracting*, Documento de Trabajo del PONPO núm. 54, Universidad de Yale, abril.
- LAWRENCE, R. J. (1965): *Professional Social Work in Australia*, Canberra: The Australian National University.
- LE GRAND, J. (1982): *The Strategy of Equality*, Londres: Allen & Unwin.
- LEVITT, T. (1983): *The Third Sector - New Tactics for A Responsive Society*, Nueva York: A Division of American Management Associations.
- LUCIANO, A. (1984): «Stato, mercato, "terzo settore": quale terapia per la sanità?», en *Politica ed Economia*, 9, XV, septiembre.
- LYONS, M. (1983): «Would Purchase of Service Contracting Help Australia's Social Services?», en J. Dixon y D. L. Jayasuriya (eds.): *Social Policy in the 1980's*, Canberra: College of Advanced Education.
- MARSHALL, T. H. (1965): *Social Policy in the Twentieth Century*, Londres: Hutchinson University Library.

- MILOFSKY, C. (1979): *Not for Profit Organizations and Community: A Review of the Sociological Literature*, PONPO, Documento de Trabajo núm. 6, Universidad de Yale, febrero.
- MORGAN, J. N.; DYE, R. E., y HYBELS, J. H. (1977): «Results from two National Surveys of Philanthropic Activity», en *Research Papers Sponsored by the Commission on Private Philanthropy and Public Needs*, vol. 1, Washington, D. C.: Departamento del Tesoro, 157-324.
- MORRIS, M. (1969): *Voluntary Work in the Welfare State*, Londres: Routledge & Kegan.
- PACI, M. (1982 a): *La struttura sociale italiana*, Bologna: Il Mulino.
- (1982 b): «Onde lunghe nello sviluppo dei sistemi di Welfare», en *Stato e Mercato*, núm. 6, diciembre.
- (1982 c): *The Shifting Boundaries of the Welfare State*, Ancona, mecanografiado, mayo.
- (1984): «Il sistema di Welfare italiano tra tradizione clientelare e prospettive di riforma», en U. Ascoli (ed.): *Welfare State all'italiana*, Bari: Laterza.
- PARKINSON, C. (1980): *The Self-Help Movement in Australia*, Documento de Trabajo ACOSS, Sydney.
- PATERSON, H. M. (1982): «Voluntary Work in Australia», en *Australian Bulletin of Labour*, 8, 2, marzo, 95-103.
- PERLMAN, J. E. (1976): «Grassrooting the System», en *Social Policy*, vol. 7, núm. 2, septiembre-octubre, 4-20.
- PROCHASKA, F. K. (1980): *Women and Philanthropy in Nineteenth Century England*, Nueva York: Oxford University Press.
- ROBINSON, D., y HENRY, S. (1977): *Self-Help and Health: Mutual Aid for Modern Problems*, Londres: Martin Robertson.
- ROOF, M. (1957): *Voluntary Societies and Social Policy*, Londres: Routledge & Kegan.
- ROSS, D. P. (1983): «Volunteer activity in Canada - Some financial and economic dimensions», en *Perception*, vol. 7, núm. 2, noviembre-diciembre.
- SALOMON, L. M., y ABRAMSON, A. J. (1982): *The Federal Budget and the Non-Profit Sector*, Washington, D. C.: Urban Institute Press.
- SERRI, R. (1982): *Analisi, problemi e prospettive del volontariato*, Relación introductoria a la Convención Nacional organizada por el PCI sobre «El Voluntariado - Nel rinnovamento democratico della società e dello Stato», Roma: Departamento Cultural PCI, mayo.
- SHAVER, S. (1982): *The Non-Government State: The Voluntary Welfare Section*, documento presentado en Canberra a la «Social Policy in the 1980's Conference», 28-30 mayo.
- SILLS, D. L. (1960): «A Sociologist Looks at Motivation», en N. E. Cohen (ed.): *The Citizen Volunteer*, Nueva York: Harper.
- (1968): «Voluntary associations: sociological aspects», en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 16, D. L. Sills (ed.), Nueva York: Macmillan.
- SMITH, J. H. (1973): *Volunteers in Social Welfare Agencies in Victoria*, Institute of Applied Economic and Social Research, Documento Técnico núm. 6, Universidad de Melbourne, Melbourne.
- SMITH, L. M. (1975): «Women as Volunteers: The Double Subsidy», en *Journal of Voluntary Action Research*, vol. 4 (3-4), julio-octubre.
- SOSIN, M. (1982 a): *Do Private Agencies Fill Gaps in Public Welfare Programs? A Research Note*, documento del Institute for Research on Poverty and School of Social Work, Universidad de Wisconsin, Madison, mayo.
- (1982 b): *The Domain of Private Social Welfare: Comparison with the Public Sector*, documento de la School of Social Work y del Institute for Research on Poverty, Universidad de Wisconsin, Madison, octubre.
- STANTON, E. (1970): *Clients Come Last*, Beverly Hills: Sage Publications.
- SULZBERGER-STRAUSS, E. (1972): *The Volunteer Professional, What You Need to Know*, Nueva York: WMCA.
- TAVAZZA, L. (1981): «Prospettive di volontariato italiano negli anni ottanta», en *La Ricerca Sociale*, 25.
- TENENBAUM, J. (1979): *Self-Help groups in Welfare: A Victorian Perspective*, Collingwood: VCOSS.

- TITMUS, R. M. (1973): *The Gift Relationship*, Harmondsworth: Penguin Books.
- TRACY, G. S., y GUSSOW, Z. (1976): «Self-Help Health Groups: A Grass - Roots Response to a Need for Services», en *The Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 12, núm. 3, julio-agosto-septiembre.
- TRAUNSTEIN, D. M., y STEINMAN, R. (1974): «Voluntary Self-Help Organizations: An Explanatory Study», en *Journal of Voluntary Action Research*, vol. 2 (4), 230-239.
- UNITED WAY OF AMERICA (1974): *A Study of the Quantity of Volunteer Activity of United Way and Its Member Agencies*, Alexandria: United Way of America.
- VAN HARBERDEN, P., y LAFAILLE, R. (1978): *Zelf-hulp*, VUGA, Boekerij's Gravenhage.
- VINTER, R. (1967): «Analysis of Treatment Organizations», en E. J. Thomas (ed.): *Behavioral Science for Social Workers*, Nueva York: The Free Press.
- VOLUNTEER CENTRE OF SOUTH AUSTRALIA (1982): *Goal, Objectives and Implementation Details*, mecanografiado, Adelaïda.
- WEBB, S., y WEBB, B. (1911): *The Prevention of Destitution*, Londres: Longmans, Green and Co.
- WEDEL, W. R.; KATZ, A. J., y WEICK, A. (1979) (eds.): *Social Services by Government Contract: A Policy Analysis*, Nueva York: Praeger Publishers.
- WOLFENDEN COMMITTEE (1978): *The Future of Voluntary Organisations*, Londres: Croom Helm.
- YATES, I., y GRAYCAR, A. (1983): «Non-Government Welfare. Issues and Perspectives», en A. Graycar (ed.): *Retreat from the Welfare State. Australian Policy in the 1980s*, Sydney: Allen & Unwin.

(Traducido por José A. TORRES.)