

# EL VOLUNTARIADO EN ESPAÑA: IDENTIDAD, FUNCIONES Y RETOS PARA SU FORTALECIMIENTO

GRUPO INTERINSTITUCIONAL DE INVESTIGACIÓN  
SOBRE EL VOLUNTARIADO (GTIV)

Madrid, Diciembre de 2010



 CONSEJERÍA DE FAMILIA  
Y ASUNTOS SOCIALES  
**Comunidad de Madrid**



FUNDACIÓN  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

1. Presentación: la articulación de un espacio de investigación y debate sobre el voluntariado en España .....	3
2. El sector del voluntariado en España: un estado de la cuestión .....	5
I. Contexto de las organizaciones de voluntariado .....	6
II. Acerca del término “voluntariado” .....	10
III. Las organizaciones voluntarias y las personas voluntarias .....	11
IV. El voluntariado y su relación con otros actores sociales .....	18
V. La Institucionalización del Voluntariado a través de la legislación .....	25
3. Nuevas líneas y nuevos enfoques de investigación .....	30
4. Avanzando en el debate: El espacio del voluntariado en la sociedad civil.....	35
I. Voluntariado y movimientos sociales .....	35
II. La función de mediación social del sector voluntario .....	37
III. Limitaciones del sector para desarrollar su rol social .....	38
5. Conclusiones: hacia el fortalecimiento del sector del voluntariado .....	39
6. Bibliografía y listado de expertos participantes .....	42

## 1. **Presentación: la articulación de un espacio de investigación y debate sobre el voluntariado en España**

El voluntariado constituye en España un activo sector, esencial tanto por las funciones que realiza como por su capacidad de movilización. Sin embargo, a pesar de esta realidad y del elevado número de personas y organizaciones que implica, no ha adquirido una visibilidad ni una incidencia acorde con su importancia en la sociedad. Conocer en profundidad el sector, reflexionar sobre su realidad y revertir esta situación de cierta invisibilidad fueron los objetivos que movieron a la Dirección General de Voluntariado y Promoción Social de la Comunidad de Madrid, el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (UIOG) y a la Plataforma de Entidades de Voluntariado de la Comunidad de Madrid (FEVOCAM) a promover en 2009 la articulación de un espacio de investigación destinada exclusivamente al sector del voluntariado.

La necesidad de crear espacios de análisis, discusión y reflexión sobre el voluntariado en España es una vieja demanda del propio sector, de las universidades y de las administraciones públicas que trabajan con él. Desde el sector del voluntariado, se reconoce la conveniencia de vincular las investigaciones de las universidades al conocimiento y la experiencia de las organizaciones, sumando esfuerzos para proponer nuevas líneas de acción. Se percibe la necesidad de generar análisis globales, de actualizar la caja de herramientas conceptual y de renovar los discursos. Desde la Comunidad de Madrid, el Plan Regional del Voluntariado 2006-10 destaca la importancia de crear un espacio de investigación al proponer “el desarrollo de actuaciones encaminadas a la investigación, la formación y la coordinación, así como a la creación y establecimiento de sistemas de información y documentación que posibiliten el adecuado conocimiento, análisis técnico, seguimiento, evaluación y evolución de los asuntos relacionados con la realidad del voluntariado”. Fue en cumplimiento de esta idea que la Dirección General de Voluntariado y Promoción Social apoyó la puesta en marcha de un Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Voluntariado (GTIV), compuesto por representantes de las tres instituciones mencionadas e involucradas en este proyecto.

El primer paso dado por el GTIV fue establecer los objetivos estratégicos y las bases metodológicas que permitieran avanzar en la construcción de ese espacio de análisis y reflexión sobre el sector del voluntariado en España. Como punto de partida, se consideró imprescindible comenzar con la realización de una investigación que analizase en profundidad los estudios existentes en España, identificando los temas trabajados, las discusiones abiertas y a los investigadores y grupos de estudio activos en la materia. La realización de este Estado de la Cuestión permitiría conocer los diversos aspectos que afectan al sector del voluntariado, mostrando sus características, funciones, capacidades y debilidades, favoreciendo debates y permitiendo el diseño de estrategias de fortalecimiento.

La realización del Estado de la Cuestión, cuyas principales aportaciones quedan recogidas en el capítulo 2 de este documento, hizo posible reunir y sistematizar los contenidos, planteamientos y enfoques de los estudios sobre el sector del voluntariado realizados en España y permitió también confrontar opiniones diversas en torno a cuestiones cruciales como el espacio que cabe ocupar a estas organizaciones en la sociedad. Dicho Estado de la Cuestión se conformó también incluyendo las opiniones de reconocidos especialistas y conocedores del sector que fueron entrevistados por Tatiana Bertolucci, investigadora del Instituto Universitario Ortega y Gasset sobre la que recayó el principal esfuerzo de realización del estudio.

En una segunda fase, el borrador del Estado de la Cuestión fue discutido con un grupo de expertos en una mesa de trabajo realizada en junio de 2010 en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, mesa de la que salieron interesantes aportaciones que han sido incorporadas a este documento. Todos los especialistas entrevistados y los asistentes a la mesa de discusión en el IUIOG se implicaron muy activamente en el proyecto y mostraron su disposición a seguir participando en las investigaciones e iniciativas que se pongan en marcha para consolidar ese espacio de reflexión y análisis del sector del voluntariado que consideran imprescindible. La Dirección General de Voluntariado y Promoción Social de la Comunidad de Madrid, la FEVOCAM y el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset aprovechan esta ocasión para hacer público su agradecimiento a todos y cada uno de estos expertos por su rica contribución al estudio y sus estimulantes propuestas de trabajo futuro<sup>1</sup>.

Este documento ha sido concebido como acicate para que el sector del voluntariado pueda repensar el espacio que ocupa en la sociedad. Pretende ser el primero de una serie de investigaciones y textos que permitan dar respuesta a sus necesidades y preocupaciones, y deja planteadas cuestiones e interrogantes que requerirán del trabajo de reflexión conjunto de organizaciones de voluntarios, universidades y administraciones públicas.

---

<sup>1</sup> Los expertos entrevistados y participantes en la mesa de trabajo en el IUIOG aparecen recogidos en un anexo al final de este documento

## 2. El sector del voluntariado en España: un estado de la cuestión

La elaboración del Estado de la Cuestión sobre el sector del voluntariado en España se ha realizado, tal y como se mencionó en la presentación, a partir de entrevistas a expertos y de un amplio análisis crítico de las investigaciones realizadas sobre distintos aspectos y dimensiones con él relacionadas. Se han podido sistematizar así los planteamientos y discusiones más trabajadas por los especialistas, pero también identificar, como se recoge en este documento, posibles líneas nuevas de investigación y discusión todavía no abordadas con suficiente profundidad y rigor. Conviene señalar que en este Estado de la Cuestión se ha dado prioridad al análisis de autores e investigaciones españoles, aunque se reconoce la importancia de la tradición investigadora acerca del voluntariado fuera de España. Se optó, sin embargo, por circunscribir el estudio en una primera fase al ámbito nacional, aunque se considera sumamente interesante la ampliación del ámbito de análisis incluyendo autores extranjeros (anglosajones, latinoamericanos, etc.) que permitan realizar una perspectiva comparada. Un estudio comparado sería importante no sólo por la ampliación de conocimientos que permite, sino también porque ayudaría a situar en su justa medida la experiencia propia.

Este capítulo recoge las principales aportaciones del Estado de la Cuestión sobre el sector del voluntariado en España a través de cinco epígrafes:

En el primero de ellos se presenta el contexto social, político, económico y cultural en el que actúa y se ha desarrollado el sector del voluntariado. En este sentido, es interesante mencionar que los investigadores coinciden mayoritariamente al identificar tres elementos definitivos en la conformación de dicho contexto: el cambio de paradigmas que trajo el proceso de globalización, las transformaciones del Estado de Bienestar en España y el bajo nivel de participación ciudadana y asociacionismo en el país.

El segundo epígrafe se refiere a la dificultad que implica trabajar con el término voluntariado dado que abarca una realidad tan compleja y heterogénea, que es difícil encontrar una definición compartida, aunque existan acuerdos alrededor de algunas características mínimas como las definidas por las diferentes legislaciones sobre voluntariado. En la literatura sobre el sector se utilizan distintos términos como 'no-gubernamental', 'no-lucrativa', además de distintas adjetivaciones como social, medioambiental, de transformación social, etc. Las discusiones acerca del término llevan a la conclusión de que no se puede hablar de un único voluntariado, sino de voluntariados.

El tercer apartado de este capítulo se centra en las organizaciones y las personas voluntarias, estableciendo un perfil de este sector y reflexionado sobre temas tan centrales como el funcionamiento de las primeras o las motivaciones de las segundas.

En cuarto lugar, y considerando que el voluntariado se produce en la esfera de la sociedad civil y en relación directa y constante con las administraciones públicas, se analizan las relaciones establecidas con el resto de actores sociales, debatiéndose principalmente sobre los conflictos y acuerdos, acercamientos y alejamientos que existen entre el sector del voluntariado y el Estado.

Finalmente, el quinto epígrafe presta atención a los procesos de institucionalización del sector a través de la legislación y a los debates en torno al papel que corresponde jugar a las organizaciones y las administraciones públicas.

## **I. Contexto de las organizaciones de voluntariado**

Para comprender el contexto en el que actúan las organizaciones de voluntariado hay que considerar, según lo plantea Montagut, que el estudio del voluntariado en las sociedades modernas se realiza en dos líneas de análisis: el voluntariado como una actitud individual; y la repercusión social que tiene la acción voluntaria, teniendo siempre en cuenta una sociedad compleja y en proceso continuo de transformación. Para la autora “la comprensión de la dialéctica debe analizarse a partir de los cambios en el sistema social, y a su vez, los que se vienen produciendo en el sistema de valores y creencias de los ciudadanos” (Montagut: 2003:14). Por otro lado, para realizar un análisis acerca del sector del voluntariado, es necesario comprender la realidad social en la que se inscribe. En este sentido, el análisis de los distintos autores sugiere que existen tres elementos centrales en la conformación de esa realidad: la globalización y sus impactos, la crisis del modelo de Estado de Bienestar y la baja participación de la ciudadanía Española.

En lo que se refiere al proceso de globalización, se coincide al considerar que establece un nuevo paradigma que transforma las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales. Harvey (1989) hace un interesante análisis acerca de las transformaciones sufridas por las sociedades modernas bajo el paradigma de la globalización<sup>2</sup>. El autor plantea la transformación del capitalismo, que cambia no en su objetivo de acumular lucro, sino en su manera de obtenerlo, pasando del fordismo al toyotismo, en lo que el autor define como “acumulación flexible”. La acumulación flexible se caracteriza principalmente por el predominio del mercado de servicios sobre el de mercancías; el énfasis en la información como ventaja competitiva; la flexibilización de los procesos de trabajo -como la subcontratación, la tercerización, la proliferación de los contratos temporales de trabajo, etc.-; la desorganización de los trabajadores -caracterizada entre otros por la menor fuerza de los movimientos sindicales, por ejemplo; la desregulación de los mercados y la aceleración de los flujos financieros-; la llamada economía en red y la especulación.

---

<sup>2</sup> David Harvey en “La condición pos-moderna” hace un profundo análisis acerca de las transformaciones sufridas por las sociedades modernas que llevarían al establecimiento de las sociedades pos-modernas. No nos planteamos discutir el término “pos-moderno”, pero creemos que el análisis realizado por el autor tiene gran valía para contextualizar la sociedad en que vivimos.

En términos culturales y sociales el autor destaca la compresión del espacio-tiempo marcada especialmente por las nuevas tecnologías de la comunicación e información, las nuevas formas de organización productiva y los nuevos medios de transporte. La “compresión espacio-tiempo” provoca una serie de rupturas sociales (en las maneras de relacionarse) que llevan a una fragmentación de la sociedad y del individuo. Los sistemas de representación pasan a ser fragmentados, pudiendo ser desde la raza o etnia hasta las preferencias sociales o políticas del individuo.

En este proceso se acentúa la volatilidad de las modas, productos y técnicas y hasta de los valores, lo que Harvey denomina la “sociedad del descarte”. En este sentido algunos autores (Aranguren:2000; Zubero:2003) hablan de la “cultura de satisfacción” que daría lugar a una “solidaridad de satisfacción”. La cultura de la satisfacción sería la búsqueda de la satisfacción inmediata de deseos y necesidades materiales y culturales, enmarcada por el consumismo y la inmediatez. En esta cultura es posible un “voluntariado o solidaridad de la satisfacción” (Zubero:2003:42) de acción individual y de una acción social que se da por la realización personal, una especie de “militancia neoliberal” (Zubero:2003:43). Aranguren (2000) plantea esta “solidaridad de satisfacción” como aquella que se hace desde el sillón, en programas televisivos, a través de una llamada.

Respecto de la crisis del Estado de Bienestar, numerosos autores (Montagut:2003; Zubero:2003; García Roca:2001;etc.) coinciden en sus interpretaciones sobre ésta y la influencia del neoliberalismo en el modelo de Estado español actual. El Estado de Bienestar tiene un doble objetivo: garantizar el crecimiento económico (y con ello la estabilidad económica del país) y la protección de los ciudadanos. Según Montagut (2003), este modelo de Estado se caracteriza por: a) la intervención del Estado en la economía, a través de un sistema mixto en que el sector público y el privado contribuyen igualmente al crecimiento económico; b) el pacto social existente de manera implícita y explícita entre sociedad y gobierno para la distribución de la riqueza, a cambio del pago de impuestos y los pactos en relación al trabajo; c) la protección social que se extiende a todos los ciudadanos, frente a la falta de ingresos, enfermedades, paro y la garantía de los derechos sociales como la salud, la educación, la vivienda, etc. y d) todos los ciudadanos (no importando sexo, raza, edad, etc.) gozan de los derechos de la ciudadanía, o sea, sus derechos económicos, políticos y sociales.

En las dos últimas décadas del siglo XX el Estado de Bienestar ha pasado por un proceso de reestructuración, una compleja transformación institucional que se daría de manera prolongada en el tiempo. Este proceso se debería a una crisis en el Estado de Bienestar que ocurre por motivos políticos, económicos y sociales: una crisis fiscal que limitaría el Estado financieramente para atender a las demandas de la población (Rodríguez Cabrero y Marbán Gallego:2006:120), el crecimiento y diversificación de las demandas sociales, ya que una vez alcanzada la seguridad económica y personal el individuo pasa a preocuparse sobre los aspectos sociales, culturales y políticos de la vida (Montagut:2003:17); la saturación política para reproducir el consenso entre la clase media y la clase obrera en una sociedad fragmentada (Rodríguez Cabrero y Marbán Gallego:2006:121) y la creciente

dificultad de gestión y resolución de los problemas sociales de colectivos excluidos (ibid). A esto se debe añadir los cambios traídos por el modelo neoliberal, impulsado en los años 80 del pasado siglo, que se caracteriza por la menor intervención del Estado en la economía, las privatizaciones de las empresas públicas, la disminución del Estado a través de la reducción de las inversiones sociales y la búsqueda por la eficacia y eficiencia extrema de los servicios públicos.

En esta reestructuración, el Estado ha ido perdiendo su función de redistribución de la riqueza y se convierte en una estancia reorganizativa en que la eficiencia económica debe ser la lógica para la administración (Rodríguez Cabrero y Marbán Gallego:2001:50 ss.). Algunos autores (Zurdo:2006; Sousa Santos:1998) cuestionan, sin embargo, que la debilitación del Estado en la elaboración de las políticas públicas y su financiación e implementación se de por la crisis del Estado de Bienestar. El cambio en su papel como proveedor del bienestar sería un cambio planificado, calculado (Zurdo:2006). Si el Estado no se torna incapaz de administrar sus relaciones mercantiles con la sociedad, tampoco debería tornarse ineficiente en sus relaciones no mercantiles (Sousa Santos:1998). En este sentido Sousa Santos plantea:

“En realidad, la debilitación del Estado no fue el efecto secundario o perverso de la globalización de la economía. Fue un proceso político muy preciso destinado a construir otro Estado fuerte, cuya fuerza esté más finamente sintonizada con las exigencias del capitalismo global. La fuerza del Estado, que en el período del reformismo consistió en la capacidad del Estado en promover interdependencias no mercantiles, pasó a consistir en la capacidad del Estado en someter todas las interdependencias a la lógica mercantil” (Sousa Santos:1998:3).

Es posible diferenciar dos períodos en este proceso de reestructuración del Estado de Bienestar en España. Una primera etapa (1979-1989) de ‘reestructuración desreguladora’; y una segunda etapa (1989-1999) en la cual se produce la asistencialización de los servicios sociales y se da el auge del surgimiento de las organizaciones voluntarias. Esta segunda etapa se caracterizaría por la expansión de la privatización de los servicios sociales, en la cual el Estado transfiere la responsabilidad de proveer bienestar a otras instancias de la sociedad -mercado y sociedad civil-. (Rodríguez Cabrero y Marbán Gallego:2001, Zurdo:2006). A estas discusiones sobre las relaciones entre Estado y organizaciones voluntarias se volverá más adelante. Sin embargo, se quiere dejar señalado que algunos autores destacan que el proceso de reestructuración del Estado de Bienestar se ha visto acompañado por un proceso de reconstitución de la sociedad civil (Rodríguez Cabrero y Marbán Gallego:2001:50), marcado por el auge del voluntariado, la transformación de los movimientos sociales y la emergencia de los nuevos movimientos sociales.

Finalmente, el tercer aspecto de este contexto general que los diferentes autores consideran clave para entender el sector del voluntariado en España se refiere al bajo nivel de participación social y asociacionismo existente. Como iniciativa de la sociedad civil, el nivel de participación social de ésta es una temática importante para el análisis del voluntariado.



Subirats (2001) pone énfasis en el proceso histórico español resaltando la existencia de un Estado autoritario durante muchos años y un proceso democrático reciente. Para el autor, este Estado autoritario promueve la desconfianza y aislamiento entre esfera pública y esfera privada -un Estado que todo lo regula y en todo injiere, pero limitado en su capacidad de suplir las necesidades sociales-. Todo se espera del Estado y todo se le encarga. Según el autor “el país en general no tiene una concepción de lo público como un ámbito de responsabilidad colectiva, ni tampoco dispone de una presencia fuerte, estructurada y responsable de lo que se ha venido denominando sociedad civil” (2001:44). El autor destaca también la falta de confianza y vínculos sociales entre los propios ciudadanos (más allá de los lazos familiares o su círculo de convivencia) como otro factor importante para explicar la falta de cooperación social y la dificultad en dar el salto de los problemas individuales a los colectivos. Así, clasifica la socialización española como “adscriptiva, difusa y particularista” (2001:59).

El Colectivo loé<sup>3</sup>, en un ensayo acerca de la participación política de los españoles, analiza distintos estudios que buscan medir de manera cuantitativa la participación en la sociedad española. Esta reflexión revela que “la mayoría de la población se manifiesta dispuesta a ejercer su derecho a participar directamente en asuntos públicos... sin embargo, sólo ejercita ese derecho en torno al 20%” (Colectivo loé:2007:150)<sup>4</sup>. Aún así, demuestra que el 42% de la población pertenece a asociaciones formales de cualquier tipo<sup>5</sup>, habiendo participado el 31,6% en alguna actividad en el último año y con sólo un 16,3% que haya realizado algún trabajo voluntario para estas asociaciones. El estudio también destaca - basándose en una encuesta promovida en 2003 por la Fundación Europea de la Ciencia- una característica interesante y paradójica de la participación española: la sociedad le da gran importancia a “participar activamente en asociaciones voluntarias”, pero en la práctica registra uno de los porcentajes más bajos de participación. De hecho los autores destacan que la media de tiempo dedicada por las personas que desarrollan trabajo voluntario en las redes formales es de aproximadamente 3 horas al mes (45 minutos a la semana) (Colectivo loé: 2007:156).

La participación en asociaciones de cuño político (como los partidos) o en los sindicatos también es baja. “Según las encuestas del CIS, (...) la tasa de afiliación a partidos se sitúa siempre entre el 2,3% y el 3,5% de la población adulta y la afiliación sindical entre el 9% y el 15,5% de la población activa” (Colectivo loé: 2007:155). Las instituciones consideradas con mayor poder en España serían el gobierno, las grandes empresas, la banca y los medios de comunicación, seguidas con cierta distancia por los partidos políticos. En los últimos lugares se encuentran el Congreso de los Diputados

---

3 Equipo de investigación formado por Carlos Pereda, Walter Actis y Miguel Ángel de Prada ([www.colectivoioe.org](http://www.colectivoioe.org))

4 Dato basado en el estudio del CIS de mayo de 2005, clasifica la participación directa en las siguientes modalidades: firmar una petición o carta de protesta; acudir a una manifestación; boicotear o comprar productos por razones políticas, éticas o para favorecer el medio ambiente; entregar dinero o recaudar fondos para una actividad social o política; colaborar con otras personas del pueblo o barrio para resolver problemas de la localidad; asistir a un mitin político; contactar o intentar contactar con un político para expresarle sus opiniones.

5 Datos del estudio del CIS de marzo-abril de 2002 intitulado “Ciudadanía, participación y democracia.”

y los sindicatos<sup>6</sup>. Con base en estos resultados, los autores plantean que la población española percibe que es “una sociedad donde los poderes económicos y sus intereses se sobreponen a los intereses de las mayorías sociales” (Colectivo Ióe: 2007:161).

## II. Acerca del término “voluntariado”

El término voluntariado remite a una serie de referencias y características compartidas por distintos autores y líneas de investigación, reflejadas incluso en la Ley Estatal del Voluntariado<sup>7</sup>, como son: el altruismo como principio motivador, la gratuidad y desinterés de la acción; la asociación con la mediación de una institución para la realización de la acción y la sensibilidad hacia problemas sociales y la intención de transformarlos (problemas sociales de diferente tipo como pueden ser la pobreza, la inserción social de discapacitados, la destrucción medioambiental, entre otros). Sin embargo, el voluntariado es un complejo campo de análisis, dada su heterogeneidad ideológica, política y social. Esta diversidad se refleja en la literatura acerca del fenómeno, hablándose de asociaciones voluntarias, organizaciones voluntarias, entidades voluntarias. Otras veces los investigadores sienten la necesidad de “adjetivar” el voluntariado calificándolo de distintas maneras ya sea como voluntariado social, voluntariado de marginación, voluntariado medioambiental, etc.

Zurdo (2007) hace un interesante análisis histórico planteando que, dada la penetración del término voluntariado en el contexto asociativo español y su amplia difusión social como modelo participativo en los años 90, se hizo necesario normalizar y legitimar esta realidad desde una óptica académica-intelectual. El autor plantea que de los años 60 hasta los 80 el paradigma teórico utilizado para el análisis de la participación se asociaba a los ‘movimientos sociales’ y ‘nuevos movimientos sociales’. A finales de los 80 y a lo largo de los 90 el marco de referencia cambia y es necesario acomodar los esquemas teóricos y políticos acerca de la participación. “Es entonces, cuando en cierta medida se procede re-construir (adaptar) el marco de referencia teórico-conceptual para que resulte apropiado a la hora de inscribir el voluntariado como nuevo paradigma de participación social” (Zurdo:2007:129).

Las denominaciones “no gubernamental (ONG)” o “no lucrativa” -muy utilizadas- son calificaciones ‘negativistas’ -desde lo que no son- y ‘relacionales’ -en relación a otros ámbitos como el gobierno y el mercado-. Según Mota López y Vidal Fernández (2003) al definir negativamente la participación y la libre asociación,

“(…) inyectamos en las nociones un déficit de dependencia que la hace incapaz de generar autónomamente e inhábil para rebasar el sistema que organiza el juego; podrá ser funcional o contrafuncional al sistema, pero no rebasarlo o actuar con otra lógica alternativa o innovadora que no incluya al propio como tal” (Mota López y Vidal Fernández 2003:29).

---

6 El Colectivo utiliza los datos de los Latinobarómetros del CIS que desde el año 1996 al 2005 plantean la pregunta sobre “quien tiene más poder en España”.

7 Ley del Voluntariado en España, Ley 6/1996, de 15 de enero de 1996.

En la misma línea Zurdo sugiere que la denominación a partir de lo que no es significa, más que la falta de una identidad del conjunto, “una multiplicidad de identidades irreductibles y a veces contradictorias” (Zurdo:2007:120). Por otro lado, plantea también que la calificación ‘voluntaria’ se refiere a los aspectos volitivos ligados al comportamiento asociativo, o sea, no es obligatoriamente el carácter voluntario que tipifica estas entidades ni la presencia o no de voluntarios, sino su objeto social y la ausencia de fin de lucro (ibid).

Frente a ello, distintos autores señalan la dificultad de establecer un único concepto de voluntariado. Esta diversidad y dificultad de delimitación del término implica que no se puede hablar de un voluntariado sino de voluntariados (Zubero:2003, Aranguren:2000, García Roca:2001, entre otros).

### **III. Las organizaciones voluntarias y las personas voluntarias**

Una serie importante de los estudios realizados y analizados para este Estado de la Cuestión se preocupan de la cuantificación del sector del voluntariado, buscando descubrir, en relación a las organizaciones voluntarias, cuántas son, cuáles son sus áreas de actuación, cuántos voluntarios participan en ellas, etc. En relación a los voluntarios, estos estudios buscan comprender quiénes son (género, edad, clase social, etc.), cuánto tiempo se dedican a la actividad voluntaria, el período de permanencia en las organizaciones, etc.

Las organizaciones son estudiadas, principalmente, desde la sociología y se busca comprender su funcionamiento y el espacio que ocupan en la sociedad. Se interesa en especial por la organización de éstas como un sector diferenciado, su comprensión en cuanto paradigma de participación ciudadana y su relación con otras instancias de la sociedad, como pueden ser el Estado y la sociedad civil (y otros movimientos desde la sociedad civil como los movimientos sociales). Se ocupa también del estudio acerca de las relaciones entre voluntarios y organizaciones.

Acerca de las organizaciones, existe un buen número de estudios que buscan comprender su gestión interna y metodologías para el perfeccionamiento administrativo -en relación a las más distintas tareas como el control administrativo-financiero, la gestión de personal y voluntarios, la formulación y gestión eficaz de proyectos, la búsqueda de subvenciones, etc.-. Comprendemos la importancia de estos estudios para el sector, pero este aspecto específico no es parte de nuestro interés de investigación en este caso, por lo que no profundizaremos en el tema.

Sobre los voluntarios se suele investigar desde la psicología social. Estos estudios investigan principalmente las motivaciones de los voluntarios, ya sea para iniciar el trabajo voluntario, para permanecer en una organización o para el abandono de las actividades. Existen una serie de metodologías e instrumentos y modelos teóricos desarrollados para medir, evaluar y explicar las motivaciones de los voluntarios. El estudio de las motivaciones de los voluntarios es un instrumento importante para la administración de la organización, siendo importante tanto en la incorporación de nuevos voluntarios como en la gestión de los mismos para su permanencia (Vecina y Chacón:2005;Dávila:2008).

La pedagogía social también ha aportado a la investigación acerca del voluntariado, ocupándose principalmente de la comprensión del aspecto formativo que tiene la actividad voluntaria, tratando de comprender y perfeccionar el itinerario formativo del voluntario dentro de las organizaciones y sus programas de formación.

Los resultados de estos estudios sobre las organizaciones voluntarias y las personas voluntarias pueden agruparse en tres bloques:

### 1. Las dimensiones del sector

La dificultad en la delimitación del concepto de voluntariado afecta de manera directa a los estudios morfológicos acerca de las organizaciones voluntarias. Los estudios diferencian las organizaciones por sus actividades y fin, incluyendo o no en el análisis, por ejemplo, asociaciones de vecinos o clubes deportivos, dependiendo de la amplitud que se le otorgue al concepto de organización voluntaria utilizado. Las categorías utilizadas para la clasificación de las entidades también suelen variar, pudiendo ser por sector de trabajo, sistema de trabajo, tamaño, área geográfica de actuación, etc. Esta variedad de categorías analíticas dificultan la comparación de estos estudios a lo largo del tiempo, complicando también el análisis de la evolución del sector.

Rodríguez Cabrero y Marbán Gallego (2001) hacen un interesante esfuerzo para reunir los datos de los distintos estudios acerca de “los números” del sector de voluntariado. La siguiente tabla refleja los principales resultados que encuentran los autores acerca de las organizaciones. Las variaciones en los datos presentados reflejan la complejidad analítica del sector que comentábamos anteriormente:

Fuente Bibliográfica	Nº/Tipo de organizaciones	% PIB	% Empleo	Voluntarios/Socios
Ruiz Olabuénaga (2000)	253.507 Entidades (1995)	4,60%	4,5% (475.179 remunerados)*	1.000.000 voluntarios
Rodríguez Cabrero y Montserrat (1996)	Aprox. 1000 Entidades sociales (0,52%, ONCE, Cajas de Ahorro) (1992)	0,59%	1,41% ** (100.000 remunerados)	286.000 voluntarios dedicación media: 12-14h/mes
De la Fuente C.; Montraveta, I. y Valle, R. (1999)	Entidades 0,52 (6799 asociaciones sociales)		15.213 empleos	552.821 voluntarios
Fundación Tomillo (VV.AA, 2000)	11043 Entidades sociales		450.000 (215.000 remunerados)	1.070.000 voluntarios

\* Porcentaje calculado sobre el total del empleo agrícola. Los 475.719 empleos son remunerados y a tiempo completo, sin incluir a los voluntarios. Si se incluyera a éstos últimos la cifra ascendería a 700.000 empleados.

\*\* Calculado sobre el empleo del sector servicios.

Fuente: Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero (2001:64)

La investigación conducida por Ruiz Olabuénaga (2001) aporta otros datos interesantes. El autor establece dos definiciones operativas para la realización del estudio, el concepto de voluntario en sentido amplio - aquel que dedica una hora al mes como mínimo a una organización no lucrativa - y voluntario en sentido estricto - aquel que dedica más de 16 horas mensuales a alguna de estas organizaciones. Según los resultados de la investigación, existirían 2.931.219 de voluntarios en sentido amplio y 1.026.482 voluntarios en sentido estricto. Los sectores de la cultura, deporte y actividades recreativas concentran el mayor número de voluntarios en sentido amplio mientras el sector de servicios sociales concentra el mayor número de voluntarios estrictos.

Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero (2001) utilizan los datos de una investigación propia centrada en el subsector de acción social que analizó las entidades subvencionadas del 0,52 del IRPF de 1997 para trazar el perfil sociológico del voluntariado. La tabla incluida abajo ilustra el perfil (Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero:2001:59):

Edad Media del Voluntario	33.8 años
Voluntarios en intervalos de edad:	Porcentaje
De 18 a 30 años	27%
De 31 a 45 años	45,5%
De 46 a 65 años	20%
Más de 65 años	7,5%
Género	Porcentaje
Varones	43%
Mujeres	57,0%
Estudios	Porcentaje
Primarios	24,0%
Secundarios	43,0%
Superiores	23,0%
Sin Estudios	10,0%

Sería, por tanto, muy interesante poder abordar un estudio de estas características con unas variables de partida unificadas. Más concretamente, entendemos que ha llegado el momento de investigar y comprender el peso económico específico del voluntariado.

## 2. Las organizaciones voluntarias

Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero (2006) abordan también el desarrollo histórico del Tercer Sector<sup>8</sup> en España. Según los autores, los gobiernos liberales fueron bastante pasivos en relación a la protección social, con lo cual desde el siglo XIX la Iglesia católica asumió mayor protagonismo en el

<sup>8</sup> Aunque comprendamos que el Tercer Sector y el sector de voluntariado sean distintos - siendo el primero un concepto más amplio - entendemos que el voluntariado está insertado en el Tercer Sector, y que el proceso de desarrollo histórico de ambos es coincidente.

desarrollo de la acción social. La clase obrera, especialmente a partir de 1850, contribuyó a la formación de la sociedad civil a través de sus organizaciones de ayuda mutua. La España de la Restauración, en su fase reformista, dio un doble impulso a la intervención del Estado en la cuestión social y al desarrollo de distintas formas de asociacionismo y cooperativismo “que progresivamente se vieron mediatizadas por períodos de dictadura, estimuladas durante el período republicano (...) y, finalmente, controladas y subordinadas, con la excepción de las organizaciones de la Iglesia católica, bajo la dictadura franquista” (Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero:2006:123). Los autores plantean que es en la segunda mitad de la década de 60 cuando la sociedad civil española comenzó un proceso de fortalecimiento de la sociedad civil por el desarrollo del capitalismo y la sociedad de consumo y la expansión de las clases obrera y media. Todo ello impulsó un importante movimiento asociacionista en lucha por la democratización de la sociedad española y la mejora de las condiciones de vida. El establecimiento del Estado democrático entre 1975 y 1978 consolidó la reforma social democrática y favoreció la expansión del Estado de Bienestar e impulsó la formación de organizaciones de diferentes tipos - que surgen de la transformación de los movimientos sociales - “con el objetivo no sólo de defender derechos cívicos y canalizar la energía participativa de la sociedad civil sino también de prestar servicios bien de tipo mutualista bien en colaboración con el Estado de Bienestar” (ibid).

Esta transformación se dio en los años 80 en un momento en que los poderes públicos superaban la desconfianza ante las organizaciones de la sociedad civil y por otro lado éstas, por su debilidad financiera, fragmentación y atomización, percibían la colaboración con los poderes públicos y la intensificación de su coordinación y colaboración internas como las vías para el desarrollo del sector de voluntariado a medio plazo. Es a través de este proceso que en los 90 se consolidó un modelo de voluntariado que se caracterizó por la colaboración entre Estado y organizaciones voluntarias. “La sociedad civil española logra finalmente construir una esfera pública sui generis ya que al logro de una autonomía relativa pasa por su dependencia relativa de la esfera estatal” (ibid:124).

Aranguren (2000:150,151) caracteriza los ciclos de expansión y consolidación de las organizaciones de voluntariado por su momento, la función que asumen y papel que cumplen, los mecanismos que utilizan y las características de sus responsables.

	Ciclo de Expansión	Ciclo de Compactación
Momento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- fundacional (52% ONGs después de 86)</li> <li>- confusión: desde el interés general cabe todo tipo de voluntariado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- consolidación: creación de estructuras y organización</li> <li>- reflejo de la cultura de la solidaridad descendente y oficial</li> </ul>
Función	<ul style="list-style-type: none"> <li>- posibilitar la emergencia de nuevos voluntarios</li> <li>- fomentar la información-capacitación</li> <li>- rescatar la dimensión solidaria de la persona de forma acrítica</li> <li>- darse a conocer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-estabilizar y controlar el impulso solidario</li> <li>- homologar normalización legal del voluntariado</li> <li>- unificar el discurso ideológico</li> </ul>

	Ciclo de Expansión	Ciclo de Compactación
Mecanismos	- fuerte desinstitucionalización. - espontaneidad - buscar conexión con otros espacios	- fuerte institucionalización - planificación y gestión de recursos humanos - genera burocracia
Modelo Responsables	- líderes-fundadores de la organización	-gestores administradores de la institución

Como podemos observar en el modelo propuesto por Aranguren, dos de las principales características del proceso de consolidación de las organizaciones voluntarias son su institucionalización y la profesionalización de la gestión. Ello ha implicado el crecimiento de profesionales y voluntarios (y la formación/profesionalización de los últimos) así como de los recursos económicos. Las organizaciones también aumentan su complejidad administrativa tanto internamente - gestión y diseño organizativo, gestión de recursos humanos, programas de transparencia y procesos de auditoría, profesionalización de la elaboración y gestión de proyectos - como externamente - desarrollo organizativo horizontal y vertical a través de la creación de plataformas y federaciones a nivel estatal y autonómico. (Aranguren:2001; Zurdo:2007; Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero:2001, 2006; Zubero:2003; Vecina y Chacón:2005 y otros).

Zurdo (2007) hace un importante análisis acerca de las implicaciones y riesgos de este proceso de profesionalización y gestión eficaz para las organizaciones voluntarias. El autor plantea este proceso a través del binomio weberiano de racionalidad formal y racionalidad sustantiva, destacando el crecimiento de la racionalidad formal - vinculada a la gestión económica y que representa la organización bajo aspectos técnicos y de respuesta a objetivos - en detrimento de la racionalidad sustantiva - fundamentada en valores y ajena a la gestión económica - en el sector (Zurdo:2007:123).

La persecución por la gestión eficaz de los recursos - económicos o humanos -, antes exclusiva del sector privado, demuestra que las organizaciones voluntarias asumen cada vez más su rol de proveedoras de servicios. La lógica gerencialista y tecnocrática aproxima de manera sutil a las organizaciones voluntarias a las lógicas empresariales y supone una concepción de las mismas como entes funcionales. Frente a esta realidad la importancia institucional / participativa de estas organizaciones se ve disminuida. (Zurdo:2007, Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero:2006, 2001).

La necesidad de este modelo de gestión eficaz podría justificarse - no sólo pero también<sup>9</sup> - por el crecimiento de la dependencia de las organizaciones de las subvenciones públicas<sup>10</sup> que exige que

9 Otros motivos para la búsqueda de la gestión eficaz podrían ser el deseo de cumplir los objetivos propuestos por la organización voluntaria; la necesidad de prestar mejores servicios - especialmente en la atención del beneficiario; la garantía de la satisfacción de los voluntarios y sus objetivos; entre otros.

10 Ruiz Olabuénaga (2001) estudia las fuentes de financiación del sector no lucrativo (Tercer Sector). Según el autor las transferencias del sector público - que engloban las subvenciones y los conciertos para la prestación de servicios - suponen el 32,1% de los ingresos monetarios del sector. El 49% de los ingresos monetarios proceden

las organizaciones garanticen la buena gestión para lograr financiar sus programas y proyectos. Esto provocaría tensiones organizativas ya que es difícil mantener la excelencia en la gestión (control de presupuestos, administración de las subvenciones) sin la inserción de lógicas empresariales que afectan y en ocasiones se imponen a las lógicas de participación y acción social. (Zurdo:2007)

La concentración del poder de la organización en los gestores profesionales, por un lado les alejaría del contacto directo con los beneficiarios y por otro dejaría los voluntarios a margen del trabajo pensante y estratégico de la organización. En consecuencia se daría la especialización del voluntario en la actividad específica que ejecuta, dándole un sentido instrumental a esta acción. La contribución del voluntario seguiría siendo imprescindible para la organización, pero pierde relevancia por su menor centralidad:

“...la profesionalización de las organizaciones implicaría el riesgo de ‘descentramiento’ del voluntariado, y este proceso llevaría asociadas una falta de compromiso y una relativa desmotivación social/ideológica del voluntario/a, reforzándose paralelamente el proceso motivacional ligado al receptor/a y a los intereses personales -individuales- del voluntario/a” (Zurdo:2007:134,135).

El autor destaca entonces la importancia de que esta gestión - aunque profesionalizada - sea controlada democráticamente ante el riesgo de la pérdida del carácter participativo de las organizaciones voluntarias. Puede creerse que la eliminación de algunas medidas democráticas aumenten la eficacia de la organización o faciliten el trabajo de gestión pero ello conduciría a “la disolución de una participación social verdaderamente participativa (contributiva y reflexiva) por una participación social instrumental (mera acción externa, exenta de un compromiso profundo), caracterizada por el cumplimiento ciego de los objetivos específicos marcados por la organización” siendo esta instrumentalización, según el autor, uno de los problemas que afectan al voluntariado actual, especialmente las grandes organizaciones (Zurdo:2007:127).

### 3. Las personas voluntarias

Al discutir acerca de los voluntarios es necesario comprender que, al igual que pasa al hablar del sector de voluntariado y las organizaciones voluntarias, estamos abordando una realidad muy heterogénea. Hablamos de voluntarios distintos en cuanto a su clase social, sus posiciones ideológicas, a los campos de intervención en los cuales deciden actuar, edades, género, etc. Esta diversidad se refleja también en las motivaciones que llevan a cada voluntario en empezar su acción voluntaria. Los motivos pueden ser clasificados como heterocentros -motivos centrados en lo demás- o autocentros -motivos centrados en uno mismo-. También se pueden denominar, respectivamente, como altruistas y egoístas (Vecina y Chacón:1999:55). Yubero y Larragaña (2002) diferencian cuatro conductas del voluntario: la conducta prosocial, que hace referencia a aquellas acciones que benefician a otras personas; la conducta de ayuda, entendida como las acciones que

---

de cuotas y pagos por servicios y los otros 18,8% de estos ingresos provienen de las donaciones privadas. (Ruiz Olabuénaga:2001:70) Sin embargo, si analizamos apenas el sector de servicios sociales la administración pública provee el 49% de los ingresos monetarios, mientras las cuotas y pagos por servicios suponen el 31% de los ingresos y las donaciones el 20% (análisis hecha por la autora basándose en las informaciones de la investigación de Ruiz Olabuénaga:ibid).



tienen como objetivo proporcionar algún beneficio o incrementar el bienestar de otra persona; altruismo o conducta altruista, que son las acciones que ayudan a los demás, pero que suponen una acción desinteresada por parte de aquel que realiza la acción y conducta de cooperación que se refiere a las conductas prosociales y de ayuda pero con carácter recíproco (Yubero y Larragaña:2002:29).

Existen diversos modelos teóricos para identificar las motivaciones y explicar los factores que inciden en la permanencia de los voluntarios. El Cuestionario de Motivaciones del Voluntariado (CMVS), desarrollado por Omoto y Sinder, es uno de los instrumentos para la identificación y evaluación de las motivaciones de los voluntarios. Este modelo propone cinco subescalas de motivaciones que son: valores, que se refiere al interés humanitario por ayudar a otros; interés por la comunidad, que hace referencia al interés por el grupo o colectivo concreto al que se ayuda; desarrollo personal, que hace referencia a aspectos personales como la necesidad de autoconocimiento o con la necesidad de sentirse bien con uno mismo; conocimiento, que se refiere al interés por aprender sobre el tema en el que se trabaja como voluntario; y relaciones sociales, que se refiere al interés por relacionarse con otros y conocer nuevas personas (Vecina y Chacón:1999:59 ss).

El voluntariado es un fenómeno plurimotivacional, es decir, suelen estar presentes en el voluntario tanto los motivos heterocentrados como los autocentrados, variando la importancia que se da a cada uno de ellos. Vecina y Chacón (1999:66) destacan que suelen ser más importantes los motivos heterocentrados que los autocentrados en el momento de tomar la decisión de ser voluntarios (dato que, según los autores, es una constante también en los estudios anglosajones). Aún así destacan que la importancia dada a los distintos motivos varía según características como la edad, el tiempo de permanencia y el tipo de organización en la que desarrollan sus actividades voluntarias.

La permanencia del voluntario en la organización está vinculada a la satisfacción de éste con tres aspectos, relacionados entre sí: la satisfacción de las motivaciones, que hace referencia a la gratificación personal que el voluntario obtiene al realizar la actividad voluntaria; la satisfacción organizacional, que se refiere a la satisfacción del voluntario con los diversos aspectos de la gestión de la organización; y la satisfacción con las tareas, que se refieren a la satisfacción con la tarea realizada en concreto (Vecina y Chacón: 2009:113). Estos autores destacan también la importancia de las emociones positivas generadas por la acción voluntaria para la permanencia de los voluntarios en la institución.

Por otro lado, Dávila (2008) expone la tipología desarrollada sobre las principales causas de abandono de la acción voluntaria, siendo ellas: la falta de tiempo o incompatibilidad relacionada con los estudios, el trabajo, condiciones personales (salud física, edad, etc.), responsabilidades familiares o motivos no específicos (como la necesidad de tiempo para uno mismo, la acumulación con otras actividades, etc.); los problemas relacionados con la gestión o funcionamiento de la organización; los problemas relativos a la actividad desempeñada; diferencias ideológicas con la organización y problemas con compañeros de trabajo.

Los autores plantean que los gestores de los programas de voluntariado deberían buscar la satisfacción de los voluntarios y la promoción de emociones positivas de distintas maneras, como por ejemplo, adecuando las tareas con las motivaciones y habilidades del voluntario, dotando las tareas de significación, acompañando el camino del voluntario por la organización, promoviendo la formación del voluntario, reconociendo la labor realizada, entre otras actividades (Vecina y Chacón:2005, 2009).

Otra preocupación de los investigadores es la comprensión del proceso vivido por el voluntario – como individuo- en el desarrollo de la acción voluntaria. En este sentido, distintos autores (Aranguren:2000, Petrus:2001, Orduna:2001, Falcón:1997) plantean que el voluntariado es sobre todo un proceso de toma de conciencia de la realidad y de la otredad. Como Zubero recuerda, existe una distancia material o estructural que separa las personas que se dedican al voluntariado y los beneficiarios. Es justamente esta distancia la que permite la toma de contacto con la otredad, permitiendo la concienciación a través de y acerca de esta otra realidad.

Se plantea que el proceso del voluntario dentro de la organización debe ser comprendido como un itinerario educativo. Desde este planteamiento se comprende el voluntariado en términos de praxis dinámica, que trabaja con sujetos itinerantes (inacabados) y que posibilita procesos de elaboración personal y grupal de la experiencia que conlleva la acción social. (Aranguren (2000), Petrus (2001), Orduna (2001))

“La acción voluntaria, enmarcada en un itinerario educativo, propicia no sólo la efectiva transformación social sino la necesaria transformación personal en forma de crecimiento y de progresiva asunción de aquellos valores que humanizan y despiertan lo mejor de cada uno.” (Aranguren:2000:171,172)

La experiencia del voluntariado sería entonces un proceso que tiene un punto de partida - la persona del voluntario, la experiencia que carga y motivaciones y expectativas, en su doble condición de ciudadano y de itinerante - y un horizonte de llegada que es personal y considera la posibilidad de que el voluntario integre su acción voluntaria en su proyecto vital (Aranguren:2000).

#### **IV. El voluntariado y su relación con otros actores sociales**

Un área temática todavía con un debate muy extendido y abierto, se refiere a acotar cuál es el espacio que ocupa el voluntariado en la sociedad, a examinar su relación con otros actores y a analizar la repercusión social que tiene la acción voluntaria. Existe un importante esfuerzo entre los investigadores, en especial los sociólogos, por comprender las relaciones entre el voluntariado y el Estado, y los roles asumidos por el sector frente a los diferentes modelos de Estado. Otro importante esfuerzo va destinado a comprender el espacio ocupado por el voluntariado en la sociedad civil. ¿Es el voluntariado un movimiento social o un nuevo movimiento social? ¿Voluntariado o militancia son lo mismo, o deberían serlo? Son cuestiones frecuentemente planteadas por casi todos los autores consultados (Subirats:2001, Montagut:2003, Zubero:1996 y 2003, García Roca:2001, Falcón:1997, Aranguren:2000, etc).

Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero (2001) plantean el voluntariado como una manifestación ambivalente y compleja de “nuevas formas de participación cívica, del retroceso y/o contención del Estado de Bienestar y de cambios en el mercado de trabajo y en la estructura de los tiempos sociales” (Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero: 2001:49). Esta naturaleza ambivalente nos obliga a “evitar tanto su idealización -como panacea de democracia participativa y de producción de bienestar- como su desvalorización debido a su fragmentación...” (ibid:51). Nos parece importante mantener esta perspectiva - ni idealizada ni de desvalorización - para realizar el análisis del voluntariado, ya sea en su relación con el Estado o con la Sociedad Civil.

### Voluntariado y Estado

García Roca plantea cuatro modelos de relación entre Estado y voluntariado partiendo de un análisis ideológico. El autor distingue entre distintos modelos de Estados de Bienestar y analiza el rol del voluntariado en cada uno de ellos. Para el autor, el modelo conservador de Estado plantea que, frente a la crisis de eficiencia del Estado, se deben recuperar los dinamismos comunitarios de solidaridad basados en la familia, sus asociaciones y organizaciones solidarias. Si hay una buena comunidad, el Estado de Bienestar resulta innecesario, ya que una importante parte de los bienes y servicios sociales se producen fuera del Estado, y la retirada del Estado de estos espacios propicia una mayor solidaridad. La crítica del autor a este modelo conservador de voluntariado es que este modelo impulsa la recreación de lo tradicional ignorando la capacidad transformadora del voluntariado (García Roca: 2001: 26 y ss.).

El modelo neoliberal de Estado vería propiamente en el Estado de Bienestar la causa de su crisis, por su gran intervencionismo y proteccionismo y la excesiva normatización de las relaciones tanto con el mercado como con la sociedad civil. Atribuye al Estado de Bienestar la destrucción de otras formas de ayuda social - como consecuencia del alto grado de intervención - no favoreciendo la formación de una ciudadanía responsable, sino más bien una relación de dependencia y clientelismo entre sociedad civil y Estado. Este modelo necesita de un voluntariado que tercerice los servicios públicos, visando la mejor satisfacción del ciudadano-consumidor, respondiendo el voluntariado y las empresas sociales a la misma vocación. El autor critica este modelo por la menor intervención del Estado en el ámbito social, específicamente en las áreas que son beneficiosas para los menos favorecidos y plantea la necesidad de exigir el compromiso del Estado en la garantía de los derechos sociales (García Roca: 2001: 28 y ss.).

El modelo socialdemócrata, por su característica de intervención y regulación controlaría las iniciativas sociales convirtiendo el voluntariado en un instrumento de las políticas públicas. Se critica en este modelo la visión instrumentalizada del voluntariado y su uso como satélite de la Administración Pública, defendiendo la autonomía de lo social (García Roca: 2001: 32 y ss.).

Finalmente, el modelo de la nueva izquierda busca acortar las distancias entre el espacio económico, el escenario social y el control político planteando que hay que reconstruir el Estado (en oposición a

los neoliberales que proponen acotarlo o a los social-demócratas que plantean su expansión). Busca recuperar a los distintos actores sociales atendiendo la demanda de participación de la sociedad. “La nueva izquierda cambia el principio organizativo fundamental de la sociedad moderna, que estaba dominado por el binomio Estado-Mercado e incorpora nuevos actores y códigos simbólicos” (García Roca:2001:37) planteando una reducción de la intervención del Estado en función de la solidificación de los vínculos sociales y de solidaridad. La crítica reside en la posibilidad de que el voluntariado se convierta en un yacimiento de empleo al igualarse a las empresas sociales de las cuales debería tener funciones marcadamente distintas.

Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero (2001) utilizan los modelos planteados por Sarasa para analizar las relaciones entre el Estado y las organizaciones voluntarias: el modelo renano - característico de países como Alemania, Bélgica, Países Bajos y Austria - en el que las entidades voluntarias forman una especie de oligopolio social y son una extensión estatal, por su elevada dependencia financiera de las administraciones públicas; el modelo escandinavo, en el cual las entidades de voluntariado son casi públicas y totalmente financiadas con fondos del Estado; el modelo norteamericano, en que las entidades se organizan en base a filiações religiosas o étnicas y son bastante independientes de la administración pública aunque la financiación sea en cierta medida pública; y el modelo mediterráneo - Italia, Francia y España - caracterizado por una acomodación distante entre Estado y organizaciones voluntarias, elevada fragmentación, fuerte dependencia financiera y recelos en las relaciones entre el sector público y las organizaciones sociales (Marbán Gallego y Rodríguez Cabrera:2001:52).

Como hemos visto anteriormente, la retracción del Estado de Bienestar viene acompañada de una reconstitución de la sociedad civil que tiene su auge con la gran expansión de las organizaciones voluntarias. Montagut (2001) plantea que las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) son una “respuesta civil frente a la incapacidad y la fuerte burocracia de los Estados” (Montagut:2001:23). Las ONG se habrían demostrado capaces de hacer mejor y de manera más eficaz y efectiva el servicio social, teniendo como ventaja el hecho de llegar de forma más rápida y eficaz, y por tanto con menos burocracia, a sectores minoritarios.

Sousa Santos(1998) cuestiona que la debilitación del Estado haya ocurrido como consecuencia de una crisis del “Estado Providencia”, o Estado de Bienestar. Plantea que, si el Estado no se torna ineficiente o incapaz de administrar sus relaciones mercantiles con la sociedad, tampoco debería tornarse ineficiente en sus relaciones no mercantiles. Para el autor, este fue un proceso político preciso para la construcción de otro Estado fuerte, cuya fuerza esté en sintonía con el capitalismo global. “La fuerza del Estado, que (...) consistió en la capacidad del Estado en promover interdependencias no mercantiles, pasó a constituir en la capacidad del Estado en someter todas las interdependencias a la lógica mercantil” (Sousa Santos:1998:2). En el mismo sentido Zurdo (2006) plantea que la administración pública se transforma, intencionalmente, en habilitadora más que proveedora directa de servicios. Plantea que

“(...) el Estado escoge (y restringe) su papel en la prestación directa de servicios, y fomenta, e incluso ‘fuerza’ el papel del resto de instancias (especialmente del mercado y del tercer sector),

a través de la subcontratación de servicios, y por supuesto, a través de la financiación, regulación legislativa y fomento de las actividades del sector asociativo” (Zurdo:2006:173).

Este proceso es definido por el autor como un proceso de privatización, que implica la expansión de la oferta privada/mercantil de los servicios sociales y paralelamente un proceso de socialización controlada que se refiere a la consolidación del crecimiento del sector no lucrativo y su mayor rol en la prestación de servicios.

Con respecto a esta transferencia de la responsabilidad de la acción social del Estado a la sociedad (o a las organizaciones voluntarias), Gohn (2000) plantea que ello provoca un cambio en la relación entre ciudadano y Estado. Cuando el Estado atiende a la población, atiende a un colectivo; cuando organizaciones voluntarias atienden a la población, la atención al ciudadano se da a usuarios en calidad de individuos. Para la autora puede darse una retracción del espacio público por la pérdida de fronteras entre lo público y el privado, que puede llevar en últimas consecuencias a la pérdida de los derechos sociales ya conquistados. Además de esto, el hecho de que la sociedad civil (representada por organizaciones voluntarias) administre fondos otorgados por el Estado puede dar el sentido no de una ciudadanía conquistada sino de una ciudadanía otorgada por el Estado.

De la misma manera, Zurdo (2006:173 ss) alerta de que la fragmentación de la producción de bienestar en las organizaciones voluntarias y el mercado produciría una reducción de la intensidad protectora del estado - amenazando la garantía de los derechos sociales de la ciudadanía - y un particularismo social por la implementación de políticas sociales con orientación grupal o categorial (mujer, juventud, mayores, etc). El proceso de universalización de los derechos sociales, o de la protección social, se podría por tanto ver retraído.

Zurdo (2006,2007) reflexiona además sobre la problemática de la dependencia de los fondos públicos por parte de las organizaciones. El autor destaca que esta dependencia aumenta el riesgo de que las organizaciones dejen de enfocar su trabajo en una demanda social identificada por ellas - que están cercanas al terreno y a los beneficiarios y tienen la capacidad de identificar las demandas sociales reales de la sociedad y comunidades - y lo orienten a la existencia de una oferta (de subvención), determinada por el Estado y mediada por intereses que van más allá de las demandas sociales. El Estado, afirma, “controla el contenido y la orientación de gran parte de los programas de voluntariado” corriéndose el riesgo de que el control financiero se traduzca en control ideológico (Zurdo:2006:183).

Ahora bien, frente a esta serie de conflictos en la relación entre Estado y voluntariado es importante comprender el rol de las organizaciones voluntarias como actores de la sociedad civil, profundizando en la dualidad de esta relación de colaboración y reivindicación frente al Estado.

Algunos autores creen que la militancia, la reivindicación y la “re-politización” son el camino para un voluntariado ideal y verdaderamente transformador de la realidad -en este grupo podríamos citar Aranguren, García Roca, Falcón, entre otros-. El peligro en esta línea de reflexión es la percepción idealizada del voluntariado, perdiendo, por un lado, su conexión con la realidad de colaboración con

el Estado -de prestación de servicios a la sociedad- que hemos discutido en los párrafos anteriores, y perdiendo por otro, la conexión con la realidad de aquellas organizaciones que no se acercan a las líneas ideológicas de la militancia.

Otros investigadores plantean que el voluntariado ha asumido a lo largo de los años una posición colaboradora y muchas veces instrumentalizada/funcional en relación al Estado y, dada su dependencia del Estado y la lógica bajo la cual funciona, ya no se puede plantear como espacio de militancia o reivindicación -podríamos mencionar en este grupo a Zurdo, Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero y de manera más moderada a Zubero, Sousa Santos y Gohn-. El riesgo que corremos en esta línea es justamente el de desvalorización del voluntariado, planteándole apenas como un proveedor de servicios pasivo frente a la imposición del Estado. Aquí se pierde la conexión con la realidad de las organizaciones que nacen y se consolidan desde el deseo de transformación social -ya sea a nivel 'macro' de transformación del sistema, o a nivel 'micro' de transformación de las condiciones de vida de individuos, comunidades o grupos desfavorecidos- y el trabajo de crítica y construcción del Estado que realizan.

#### Voluntariado: reivindicación, instrumentalización o mediación

Prestemos ahora atención al debate acerca de la relación entre voluntariado y sociedad civil, planteando la discusión sobre su acercamiento o no a los movimientos sociales y nuevos movimientos sociales y reflexionando acerca de los roles que el voluntariado asume y puede asumir.

En la bibliografía consultada, muchas veces se encuentra cierta confusión en la definición del voluntariado dentro del espacio de la sociedad civil. Algunas veces es propuesto como sinónimo del tercer sector (Izquierda, J.L., Callejo, J., Prieto, J.M y De la Rosa, P.:2007; Montagut:2001, por ejemplo); otras es calificado como acción colectiva o social (Zubero:2003; García Roca:2001, Subirats:2003) y la discusión que quizás gane mayor espacio es si puede considerarse o no el voluntariado como un movimiento social y en especial como un Nuevo Movimiento Social.

Más que por su clasificación y terminología, la discusión sobre la afinidad o alejamiento del voluntariado con los movimientos sociales se da por la discusión en relación a si el voluntariado tiene un papel reivindicativo o funcional/instrumental en su relación con el Estado, siendo que muchas veces esta discusión tiene una dimensión política e ideológica importante.

Zubero plantea que el concepto de militancia no es adecuado para hablar de voluntariado pero tampoco es suficiente el concepto de voluntariado para dar cuenta de "la multiforme realidad de movilización y compromiso social existente en nuestras sociedades" (Zubero:2003:35). El autor plantea que es difícil definir el voluntariado porque, si por un lado el desarrollo del voluntariado asistencial marca diferencias importantes con la militancia, por otro existe un cierto complejo de inferioridad de un voluntariado que quiere ser considerado militancia.

El autor reflexiona acerca de la relación entre voluntariado y movimientos sociales a través de dos tesis: la de la continuidad diferenciada, en la cual el voluntariado sucede y ocupa el espacio de los movimientos sociales de los 60 y 70; y la tesis de la sustitución, que plantea el voluntariado como una realidad claramente diferenciada de los movimientos sociales cuyo espacio ha ocupado.

El concepto de Nuevos Movimientos Sociales (NMS) puede ser útil en la comprensión de la discusión planteada por Zubero. Sousa Santos (2001) plantea que los NMS

“constituyen tanto una crítica de la regulación social capitalista, como una crítica de la emancipación social socialista tal y como fue definida por el marxismo. Al identificar nuevas formas de opresión que sobrepasan las relaciones de producción, y ni siquiera son específicas de ellas, como la guerra, la polución, el machismo, el racismo o el productivismo; y al abogar por un nuevo paradigma social, menos basado en la riqueza y en el bienestar material del que, en la cultura y en la calidad de vida, denuncian los NMS, con una radicalidad sin precedentes, los excesos de regulación de la modernidad.” Las formas de opresión ante las que luchan “no alcanzan específicamente una clase social y sí a grupos sociales transclasisistas o incluso a la sociedad en su todo” (Sousa Santos:2001:178)

En oposición a los antiguos movimientos sociales se pueden encontrar en los NMS tres características principales (Sousa Santos: 2001):

1. Los factores de emancipación de los movimientos tradicionales - el bienestar material, desarrollo tecnológico de las fuerzas productivas, etc. - son factores de regulación en los NMS.
2. No hay una preconstitución estructural de los grupos y movimientos de emancipación porque las nuevas formas de opresión se revelan discursivamente en los procesos sociales donde se forjan las identidades - con lo cual el movimiento / clase obrera no tienen posición privilegiada en los procesos sociales de emancipación.
3. La emancipación por la que se lucha busca transformar el cotidiano de las víctimas de la opresión en el presente y no en un futuro lejano o en nombre de un futuro mejor.

Aranguren (2000:60,61) también resalta estas diferencias entre viejos y nuevos movimientos sociales:

Modelo clásico	Nuevo modelo (NMS)
Identidad colectiva fuerte, homogénea y sin fisuras	Identidad colectiva poco densa, débil y, en ocasiones compartida con otras entidades colectivas e individuales
Discurso con pretensiones de aglutinar la alternativa global, cultural y política	Sistemas de creencias mestizos, difusos, sin pretensión de coherencia global ni de plantear alternativas globales
Opción estratégica por el conflicto, viniera como viniera y a cualquier precio	Prioridad en la acción cooperativa con otros sectores (mercado y Estado) frente a la opción estratégica por el conflicto
Forma de organización absolutamente espontánea, asamblearia, donde prima a todos los efectos lo no convencional	Forma de organización absolutamente espontánea, asamblearia, donde prima a todos los efectos lo no convencional

Para Falcón (1997) el voluntariado debería encaminarse al acercamiento a los movimientos sociales, el voluntariado con sentido es el voluntariado que es militante, contestador y crítico.

Aranguren (2000) plantea que el modelo clásico sería un modelo de máximos en su estructura y objetivos - grandes transformaciones, acciones de grandes colectivos, grandes pretensiones - pero en el cual el individuo puede perderse en medio de la masa. El segundo modelo sería un modelo de mínimos en relación a sus aspiraciones y su organización colectiva, bien como espacio de acción - es el voluntariado del cotidiano, del individuo frente a otro individuo - que corre el riesgo a la individualización extrema.

Zurdo (2006) es bastante crítico en relación a la capacidad reivindicativa del voluntariado, planteando que al asumir una posición funcional/instrumentalizada de colaboración con el Estado lo legitima perdiendo su espacio político reivindicativo. Propone que la reivindicación es sustituida por un rol de mediación - asumido especialmente por las grandes organizaciones voluntarias - caracterizada por la negociación de intereses y la concertación, ya que es muy difícil mantener una línea coherente de reivindicación en relación a las instancias que financian grande parte de las iniciativas voluntarias. "La reivindicación se torna retórica (discursiva), se proyecta formalmente, pero las estrategias de acción se concretan en iniciativas de mediación" (Zurdo:2006:176). Para el autor las organizaciones proyectan la responsabilidad del cambio únicamente sobre el Estado, lo que desvirtuaría la propia potencialidad de las organizaciones voluntarias como representantes de la sociedad civil, y la asunción del rol de mediación con el Estado supondría admitir su incapacidad de acción directa, de incidir y alterar la realidad social. "Se trata de un cambio sustancial en relación a los movimientos sociales (clásicos y nuevos), que se sabían protagonistas del cambio, y pretendían transformar la realidad a través del ejercicio de la propia acción colectiva (colmada de poder)" (ibid:177).

Nos parece importante repensar y replantear el rol de mediación que asumen las organizaciones voluntarias planteadas por Zurdo (2006). Sousa Santos (1998) propone que las iniciativas del voluntariado deben buscar trabajar junto al Estado, pero deben también mantener el espacio de embate y contraposición con el Estado. Para Gohn (2000), al asumir la mediación entre Estado y sociedad, la sociedad civil organizada asume el rol de ejecutora de políticas públicas, pero su papel debería ir más allá de éste. La descentralización política instituye una esfera pública no-estatal; en esta esfera las instituciones deberían estar volcadas en la producción y reproducción de políticas públicas no controladas por el Estado, pero que tengan carácter inductivo, fiscalizador y controlador del Estado.

Al hablar de los NMS, Sousa Santos (2001) sugiere que la riqueza de este movimiento está en su impureza - en el sentido de la multidimensionalidad e intersecciones en las relaciones sociales y de la acción colectiva - y es la condición para revitalizar la energía emancipadora de estos movimientos en general. La riqueza está en la ampliación de la política hasta más allá del marco liberal de la distinción entre Estado y sociedad civil. Para el autor:

"...la politización de lo social, de lo cultural, e incluso de lo personal, abre un inmenso campo para el ejercicio de la ciudadanía de extracción liberal, incluso de la ciudadanía social circunscrita al marco del Estado y de lo político por el constituido. Sin postergar las conquistas de la ciudadanía



social (...) es posible pensar y organizar nuevos ejercicios de ciudadanía (...) y nuevas formas de ciudadanía – colectivas y no meramente individuales-: ejercicios y formas basados en formas político-jurídicas que, al contrario de los derechos generales y abstractos, incentiven la autonomía y combatan la dependencia burocrática, personalicen y localicen las competencias interpersonales y colectivas en vez de sujetarlas a patrones abstractos. Ejercicios y formas que partan de las nuevas formas de exclusión social, basadas en el sexo, en la raza, en la pérdida de calidad de vida, en el consumo, en la guerra, que ora ocultan o legitiman, ora complementan y profundizan la exclusión basada en la clase social” (Sousa Santos:2001:181,182).

Zubero (2003) habla de la importancia de analizar, en las iniciativas de la sociedad civil o movimientos sociales (comprendidos desde una perspectiva amplia de aquello que es promovido desde la sociedad civil), la perspectiva subterránea de los movimientos - “la única que nos permite descubrir el hilo rojo que relaciona entre iniciativas y movilizaciones procedentes de estructuras organizativas diversas al permitirnos superar esta miopía de lo visible” (Zubero:2003:38). Sólo a través de esta perspectiva sería posible superar las visiones coyunturales e inmediatistas de la movilización social, que sólo ven a los picos de movilización sin percibir que estos momentos de acción son el “resultado objetivado de toda una auténtica fábrica de relaciones y significados, de un proceso interactivo que es la base imprescindible de toda la acción colectiva visible” (ibid). Esta perspectiva es necesaria para el análisis del voluntariado, caracterizado por la cotidianización de la acción que contrasta con la tendencia a la excepcionalización de la misma y que, por lo mismo, puede dar una falsa impresión de desmovilización e incluso de inacción.

Destacamos la importancia del planteamiento de Zubero y Sousa Santos, al retomar el protagonismo de las relaciones que se producen en el entramado de la sociedad civil y del cotidiano. Nos parece importante rescatar la perspectiva de acción cotidiana del voluntariado y su potencial de concienciación y transformación. Quizás debamos preguntarnos acerca de las relaciones entre las organizaciones voluntarias y de éstas con los movimientos sociales, analizar el entramado social - esta perspectiva subterránea que plantea Zubero- partiendo de la extensión política que propone Sousa Santos más allá del marco liberal de la distinción entre Estado y sociedad civil, para poder pensar nuevos ejercicios de ciudadanía y nuevas formas de ciudadanía. A partir de ahí, se podría replantear y dar significado al rol mediador de las organizaciones voluntarias.

## **V La Institucionalización del Voluntariado a través de la legislación**

Aunque hayamos discutido el proceso de institucionalización del voluntariado en el epígrafe anterior, nos parece importante dar cabida de forma separada en este Estado de la Cuestión a las discusiones que se han producido en torno al proceso de creación de la legislación del voluntariado, por ser un aspecto ampliamente abordado en los estudios.

La creación de una legislación específica para el sector del voluntariado generó una serie de debates y polémicas desde el propio sector, pero también entre algunos investigadores. La mayoría de las investigaciones realizadas acerca de este tema se hicieron desde la filosofía y la sociología del derecho y tenían la intención de analizar por un lado, cómo las legislaciones definen y comprenden el

sector del voluntariado y cómo determina su relación con el Estado; y por otro, qué implicaciones tendrían estas legislaciones para el sector.

En los siguientes párrafos trataremos de presentar estos debates con la intención de profundizar en la reflexión acerca del sector de voluntariado, así como de enriquecer este estado de la cuestión. Si por un lado, tras más de diez años de la publicación e implementación de las leyes de voluntariado - en las comunidades autónomas y en especial la Ley del Voluntariado del gobierno central - este debate ya parece cerrado, por otro, los actuales procesos reformadores de dichas leyes hacen necesario estar atento a las transformaciones que puedan implicar para el sector.

Las primeras preocupaciones por la delimitación jurídico-política de la acción voluntaria se enmarcan en los años 80 a través de las resoluciones y recomendaciones de organismos internacionales. Su objetivo fundamental fue instar a los gobiernos a que definieran, reconocieran y promovieran el voluntariado. Estas recomendaciones carecían de fuerza jurídica propiamente dicha, aunque tuvieran fuerza política y social.

En España en la década de 90 se elaboraron las “leyes del voluntariado” en las distintas Comunidades Autónomas. Algunas actúan de manera indirecta, a través de la creación de organismos para la promoción del voluntariado y de definiciones más genéricas con respecto al sector, mientras que otras actúan de manera directa con legislaciones más específicas acerca del voluntariado. En 1996 el Gobierno Central publica la Ley del Voluntariado, que se suma a las otras legislaciones en un intento de reconocer, promover o controlar los aspectos del fenómeno del voluntariado.

Una de las primeras polémicas que se levantó con la iniciativa de legislar el voluntariado fue sobre si se debería o no reglamentar la acción social voluntaria y cuál sería la motivación de la administración pública al hacerlo. García Inda (2003) plantea que el hecho de hacer una reglamentación para garantizar y promover una libertad, la limita. Según el autor, hay dos posiciones en relación a esta discusión: aquéllos que comprenden la reglamentación como garantía de los derechos y de la seguridad de los voluntarios y aquéllos que la comprenden como una perversión y un intento de control desde el Estado, que implicaría la pérdida de autonomía de las organizaciones voluntarias.

En este sentido Antonio Madrid (2001) resalta que la reglamentación del voluntariado pone en evidencia una serie de contradicciones, entre ellas, la intervención del Estado en el voluntariado frente a un modelo de Estado cada vez más liberal y menos intervencionista y la aplicación de la lógica jurídica a actividades que son mayoritariamente fundamentadas en valores morales y éticos. Madrid (2001) comprende la reglamentación como una manera de validar el poder del Estado sobre la esfera civil. Plantea que

“el dominio de los instrumentos mediante los cuales se incide en los ámbitos voluntarios constituye la base de un poder socio-político que el estado no puede soslayar. (...) Mediante el control de lo voluntario el Estado ejerce su autoridad ahorrándose el desgaste que supone el ejercicio coactivo del poder jurídico- político” (Madrid:2001:23).

En las leyes del voluntariado (autonómicas y estatal) se propone la relación entre el sector y el Estado desde la corresponsabilidad y la participación ciudadana. Se plantea que “para garantizar los servicios básicos para los ciudadanos es necesario fomentar la iniciativa y la participación de individuos y entidades a través de cauces como el del voluntariado” (García Inda:2003:134). La Exposición de Motivos de la Ley Estatal del Voluntariado afirma que el Estado “necesita de sus ciudadanos y éstos reclaman un papel cada vez más activo en la solución de los problemas que les afectan” (Madrid:2001:48)<sup>11</sup>. El voluntariado se concibe entonces como una vía constitucional de participación en el Estado Social<sup>12</sup>.

Ambos autores resaltan que en esta concepción del voluntariado la satisfacción de las necesidades sociales no son sólo atribuibles al Estado, pues los ciudadanos también tienen deberes en relación a los problemas que les afectan. Por otro lado, la resolución de estos problemas no puede ser única responsabilidad del Estado porque éste sería incapaz de solucionarlos solo. Por ello, plantean que la reglamentación del voluntariado es un intento de racionalizar la intervención social para el mejor aprovechamiento de los recursos, respaldar las iniciativas sociales que son corresponsables en la satisfacción de los intereses generales y diferenciar las relaciones de voluntariado con otras relaciones (especialmente las laborales). De hecho, hay un gran esfuerzo en la legislación de definición de las relaciones de voluntariado frente a las relaciones laborales.

En cuanto a los modelos normativos, García Inda (2001, 1996) hace una revisión de las leyes autonómicas y la Ley del Voluntariado del Gobierno central e identifica que los modelos normativos se estructuran con tres agentes: el voluntario (persona física que ejerce la acción voluntaria); la entidad de voluntariado (persona jurídica en la que se desarrolla la actividad) y la Administración (como instancia que reconoce esa realidad a través de la ley para garantizar su libre desarrollo y participación y para fomentar y promover el voluntariado). El autor identifica que existe una pluralidad de definiciones de voluntariado en las distintas reglamentaciones que es resultado de la pluralidad de actores políticos existentes (CC.AA y Estado). En la ley estatal el voluntariado se define como

“aquella actividad de carácter gratuito o no remunerada, desarrollada libremente por personas físicas en el contexto de una entidad de voluntariado o con arreglo a programas de voluntariado que han sido reconocidos administrativamente como tales, y que se lleva a cabo de acuerdo a los principios de solidaridad, complementariedad, gratuidad, autonomía y participación” (García Inda:2001,137)<sup>13</sup>.

Sin embargo se define el voluntariado por su tipo de actividad en algunas leyes autonómicas - voluntariado social, de protección civil, medioambiental, de cooperación al desarrollo, cultural etc. - siendo la ley estatal más genérica en este sentido.

<sup>11</sup> Antonio Madrid cita la Exposición de motivos de la Ley Estatal del Voluntariado de 15 de enero de 1996.

<sup>12</sup> Madrid (2001) destaca el cambio de esta perspectiva en relación a las normativas de los años 80, en que la acción social se caracterizaba por ser un servicio que colaboraba con el Estado para alcanzar las necesidades sociales que éste aún no lograba suplir.

<sup>13</sup> Madrid (2001) destaca como novedad el hecho de que la Ley Estatal excluya de su definición de voluntariado aquel que es realizado por amistad, familiaridad o buena vecindad que era antes determinado como voluntariado por la legislación laboral y la legislación de la seguridad social.

En relación a las entidades, jurídicamente es el lugar en que o a través del cual se da la actividad voluntaria. Las entidades deben estar constituidas legalmente y serán calificadas como entidades de voluntariado bajo algunos criterios, como por ejemplo la ausencia de ánimo de lucro. Algunas características de las entidades de voluntariado planteadas en las leyes son:

- El ámbito de actuación de la entidad, siendo que en algunas normativas se pueden excluir entidades por su ámbito de actuación. El autor resalta que

“algunas normativas excluyen expresamente algunas de estas instituciones o asociaciones... pero otras veces es tan amplia o ambigua (haciendo referencia a la ley estatal) que puede llegar a ser una entidad de voluntariado una pequeña asociación de vecinos hasta una gran mutualidad o caja de ahorros” (García Inda:2001:144).

- El hecho de que puedan ser públicas o privadas. En este sentido García Inda y Madrid reflexionan sobre el riesgo de una excesiva privatización del voluntariado o de una voluntarización del servicio público. García Inda reflexiona acerca del

“peligro de que una concepción exclusivamente privatista reduzca el voluntariado a algo que sólo tiene lugar allí donde el Estado no puede o no quiere entrar (y esto sería el primer paso hacia la privatización o hacia el desmantelamiento del estado social), como el riesgo que un modelo público del voluntariado tiene de convertir a éste en un mecanismo tapa-agujeros, la tendencia hacia una progresiva voluntarización del sistema público y la posibilidad de que se produzca una excesiva administrativización e instrumentalización de la acción voluntaria” (García Inda:2001:146).

- La necesidad de que las entidades desarrollen un programa de voluntariado que coordine la actuación del voluntario en la entidad.

Las leyes también establecen la relación jurídica entre las entidades de voluntariado y la Administración pública, determinando las actividades administrativas de control y vigilancia, y los formatos de fomento y colaboración (convenios, subvenciones, etc.)

García Inda (2001) reflexiona sobre la legislación en relación con las entidades de voluntariado y critica el hecho de que las normativas desarrollen modelos de voluntariados pensados para grandes organizaciones y fundaciones, únicas con capacidad para cumplir todos los requisitos exigidos. Resalta también el riesgo de la burocratización de las entidades, por la necesidad de comprobación legal de su actividad, así como el peligro de instrumentalización de las entidades, obligadas a trabajar bajo los criterios de la Administración, que les puede llevar a perder su función crítica y de denuncia en relación al poder público. Para el autor “parece evidente que uno de los retos del voluntariado va a estribar en aprovechar los mecanismos de participación que las normas establecen sin renunciar a su carácter crítico como organizaciones solidarias” (García Inda:2001,153).

En la normativa, el voluntario se define como la persona física, que realiza un compromiso libre y desinteresado, para llevar a cabo actividades de interés general, en el marco de un programa y una entidad de voluntariado. La actividad del voluntario se define como una actividad que tenga carácter

altruista y solidario; de realización libre -no teniendo en su causa una obligación personal o deber jurídico-; que se realice a través de organizaciones privadas o públicas en programas o proyectos concretos; que no sustituya al trabajo retribuido; y sin contraprestación económica, aunque considerando el derecho al reembolso de los gastos para la realización de la actividad. Este carácter desinteresado y gratuito sin embargo es objeto de debate, pues no queda claro si supone la ausencia de cualquier tipo de beneficio o si hay la posibilidad de gratificaciones-.

Las leyes establecen también un núcleo de derechos del voluntario que consiste en: la participación en el diseño y elaboración de los programas de la entidad, el seguro ante posibles daños y perjuicios en el ejercicio de su actividad, la compensación de los gastos ocasionados y la acreditación como voluntario para el desarrollo de su actividad. Otros derechos reconocidos son la formación e información, las condiciones de desarrollo de la actividad, los medios para llevarla a cabo, el respeto y el reconocimiento, entre otros.

Por otro lado, las leyes establecen también los deberes de los voluntarios que consisten en cumplir los compromisos adquiridos con la institución, la confidencialidad de los datos, aceptar los fines y objetivos de la entidad y observar las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo.

García Inda (2001) critica la falta de mecanismos para exigir los derechos y deberes establecidos, especialmente por la falta de claridad de la naturaleza y fuerza jurídica del acuerdo de incorporación o contrato de voluntariado y de la relación voluntaria. Según el autor, aunque las normas establezcan criterios para colaborar en la resolución de conflictos entre entidades y voluntarios o entre voluntarios y destinatarios, estos criterios

“pueden afectar de modo importante a la propia naturaleza social de la acción voluntaria, que puede verse seriamente alterada al imponerle unos esquemas formales de relación basada en la dialéctica entre derechos y deberes, que vienen a superponerse (aunque no necesariamente a eliminar) a los esquemas informales basados en la responsabilidad y el compromiso personal” (García Inda:2001:62).

Las medidas de fomento existentes en las leyes de voluntariado son uno de los aspectos más discutidos y polémicos. Se identifican tres tipos de medidas de fomento: las medidas de promoción del voluntariado de manera global (como campañas de incentivo a la participación por ejemplo), las medidas dirigidas a la entidades de voluntariado como las subvenciones y promoción de beneficios fiscales, la coordinación, asistencia técnica, etc. y las medidas dirigidas a los voluntarios como la formación, campañas, reconocimientos oficiales, etc.<sup>14</sup>.

Este sistema de incentivos, aunque refuerce el reconocimiento del trabajo del voluntario, puede conllevar a efectos negativos como la configuración de un voluntariado más individualista, por la concentración de incentivos en la persona voluntaria más que en la entidad; así como la perversión de la naturaleza y fundamento de la acción solidaria, en especial su carácter de gratuidad y desinterés, al introducir un interés ajeno a la actividad. García Inda plantea que, más que el incentivo

---

<sup>14</sup> Artículos 14 y 15 de la Ley Estatal de Voluntariado.

directo de las actividades de voluntariado, se busque la participación: “habría que considerar las medidas de fomento como un modo de promocionar indirectamente las condiciones para que las actividades de voluntariado puedan llevarse a cabo” (García Inda:2001:169).

### 3. Nuevas líneas y nuevos enfoques de investigación

Como ha podido verse, el Estado de la Cuestión realizado sobre el sector del voluntariado en España muestra que existen ciertas líneas de investigación sólidamente desarrolladas, que permiten un conocimiento profundo de aspectos relevantes del voluntariado y que alimentan vívidos debates. Pero el mismo estudio pone de manifiesto también la existencia de otras cuestiones que, pese a ser centrales, han sido escasamente trabajadas, o que merecen mayor consideración y rigor analítico. Concretamente:

Es muy sólido y rico el análisis del sector del voluntariado referido a las relaciones entre los distintos actores (beneficiarios, voluntarios y organizaciones voluntarias); y las de estos con otras instancias como el Estado y la sociedad civil. Sin embargo, de aquí surgen interesantes campos de investigación y reflexión insuficientemente abordados sobre el rol que cada una de estas instancias asume o sobre los conflictos latentes que puedan generar en el sector.

Al plantear las relaciones entre personas voluntarias y personas usuarias o beneficiarias de sus acciones, se resalta en primer lugar que ésta es una relación desigual -por las diferencias sociales existentes entre uno y otro-, que se da entre individuos, y que plantea el conflicto entre la motivación de transformación social -qué lleva a la acción voluntaria- y una transformación -al menos inmediata- a nivel individual. Es decir, en una primera instancia, lo que se logra con la acción voluntaria es la inserción individual de sujetos excluidos, por un lado, y por otro la concienciación, también individual, del voluntario acerca de la realidad que le rodea. Para muchos autores es negativo que estas acciones individuales no estén incorporadas en un proceso global de transformación social. Sin embargo, parece necesario buscar vías para superar e integrar el supuesto conflicto porque, efectivamente, la acción y transformación individual tienen un valor intrínseco que en ocasiones no sólo no se ha reconocido sino incluso menospreciado en aras de un proceso global de transformación social.

Las relaciones entre el voluntario y las organizaciones voluntarias es otro tema ampliamente tratado, señalándose en general que dichas relaciones están actualmente mediadas por la lógica de la gestión eficaz de los recursos, humanos y económicos, lo que puede ocasionar una pérdida del sentido de asociacionismo en la organización. Se plantea cómo el proceso de profesionalización de las organizaciones puede provocar un acercamiento a las lógicas mercantiles y el distanciamiento del voluntario, por la pérdida de sentido de su implicación en la organización (más allá de su compromiso con la tarea). La instrumentalización de la labor del voluntario y la falta de protagonismo dentro de la organización y gestión de la institución en la cual actúa quitarían el sentido de participación social de

la acción voluntaria. Zurdo propone que “la desactivación -parcial- de estos dilemas y conflictos, depende de la articulación de un modelo participativo de orientación más comunitarista (...) en el que las organizaciones voluntarias se configuren como verdaderas asociaciones de acción comunitaria” (Zurdo:2007:138). Sin embargo, no se puede negar que las organizaciones de voluntariado, en el camino emprendido hacia una mayor profesionalización, gestión transparente y diversificación de fondos, no tienen por qué caer necesariamente en una pérdida de su misión social o acción comunitaria, y, al mismo tiempo, tienen la oportunidad de, a partir de este fortalecimiento organizacional, trabajar desde la independencia y llegar a un espectro social más amplio.

Es tema central de muchos estudios e investigaciones la relación entre organizaciones voluntarias y Estado, cuestión que plantea una serie de conflictos no resueltos. Por un lado, está la problemática de la institucionalización del voluntariado y su instrumentalización como prestador de servicios en un Estado que pasa del rol de proveedor de bienestar a administrador del mismo. Por otro, la fragmentación de la atención social tendría, como consecuencia más grave, el debilitamiento de la garantía de los derechos sociales, por la reducción de la intensidad protectora del Estado. Un conflicto añadido se vincula a la discusión acerca de la promoción del voluntariado a través de la financiación del mismo por parte de las Administraciones Públicas y de la dependencia financiera de las organizaciones voluntarias. Ello tendría un impacto importante acerca de las demandas sociales, que ya no serían determinadas por las organizaciones, que tienen contacto directo con la realidad social, sino que serían determinadas bajo la lógica e interés del Estado.

Finalmente, son numerosos los intentos por reflexionar acerca del espacio del voluntariado en la sociedad civil. El rol del sector de voluntariado parece no estar del todo claro. Se plantea como un proceso de participación social sin aclararse qué es exactamente lo que comprendemos por participación social (o civil, o ciudadana) y qué tipo de participación promueve o puede promover el voluntariado. Por otro lado, muchas veces se iguala el voluntariado a los movimientos sociales, si no por su práctica por las expectativas que existen de su actuación. La discusión acerca del rol de militancia del voluntariado frente al rol de colaboración con el Estado es muchas veces matizada por cuestiones ideológicas. Se aspira muchas veces a un voluntariado “ideal” que es militante, comprometido con la causa de transformación social del sistema y se aleja de la realidad de un voluntariado diverso y heterogéneo, que se da en el cotidiano y que muchas veces tiene un compromiso individual más que un compromiso colectivo. Desde esta perspectiva “idealizada” del voluntariado, se desprecia la labor que no se identifique con este “deber ser”, como si, frente a una realidad tan compleja hubiera apenas un “tipo” de voluntariado válido. Algunos autores (Zubero, Sousa Santos, entre otros) reconocen una fortaleza en la riqueza de esta diversidad y proponen que se investigue justamente las conexiones que se hacen dentro de este entramado social, entre los distintos actores y organizaciones. Zurdo -desde una perspectiva muy crítica- plantea que, al colaborar con el Estado, el sector de voluntariado asume un rol de mediador de la tensión entre sociedad civil y Estado, perdiendo su capacidad de transformación social.

La revisión de debates, planteamientos y autores contenidos en el Estado de la Cuestión muestra, como se ha señalado en los párrafos anteriores, la existencia de un sólido trabajo académico en torno al voluntariado en España, pero también revela la necesidad de prestar atención a **algunos aspectos poco presentes todavía en la investigación:**

En primer lugar, sería conveniente profundizar el estudio y la reflexión acerca del espacio del voluntariado en la sociedad civil, entendido como posible espacio de participación social. El abordaje de esta cuestión se puede completar con el estudio de las relaciones internas del sector, analizando de manera cualitativa las posibles relaciones entre las organizaciones voluntarias, entre los gestores y los voluntarios, etc.; y las relaciones entre las organizaciones voluntarias y otras instancias de la sociedad civil -como los movimientos sociales-. Con ello, se puede comprender y plantear nuevas formas de articulación de la sociedad y buscar recuperar la dimensión comunitaria del voluntariado.

Otro tema relevante es la cuantificación económica del sector de voluntariado, indagando acerca de su impacto económico -financiero, como generador de empleos, como proveedor de servicios sociales, etc.- buscando no equipararlo a cuestiones como el lucro o la lógica mercantilista pero dimensionar el valor del voluntariado, que genera valor a la riqueza nacional. Este aspecto es poco conocido y, desde su investigación, permitirá una valoración más real del papel del voluntariado en el desarrollo social.

Parece importante también plantear la realización de estudios comparados acerca del sector del voluntariado, ya que la perspectiva comparada ayuda a entender y valorar lo propio. Se pueden proponer estudios comparados acerca del sector en las diferentes Comunidades Autónomas, España y otros países del espacio europeo o aún entre España y América Latina. Estos estudios pueden ser extremadamente interesantes para profundizar las discusiones planteadas -que hace referencia apenas a la realidad española- buscando comprender las características compartidas y los aspectos innovadores de cada realidad, proponiendo un diálogo desde las diferencias.

Llegados a este punto, resulta interesante llamar la atención sobre la **existencia de enfoques diferentes en el abordaje del voluntariado que permiten analizar distintas dimensiones de su realidad desde ópticas complementarias**. En este sentido, parte de las investigaciones se han realizado desde la sociología, mientras que otra parte lo ha hecho desde la psicología social: mientras la primera se ha ocupado del análisis del voluntariado como sector, la segunda ha analizado el voluntariado desde la perspectiva de los individuos.

En la primera se encuentra casi siempre una fuerte crítica a la institucionalización del sector del voluntariado – tanto por la formalización del trabajo a través de las organizaciones voluntarias como la institucionalización del sector por parte del Estado – que lo alejaría de su objetivo de transformación social. Esta visión crítica del sector sostiene que el voluntariado se ha despolitizado, transformándose en una actividad social de poca conciencia colectiva y muy individualizada. Plantea que el acercamiento y colaboración con el Estado ha pervertido la naturaleza de la acción social, que



debería ser combativa o militante, y ha obligado a las organizaciones a adoptar una lógica de gestión más cercana a las lógicas mercantiles, buscando la eficacia de sus acciones para poder “competir” con mejor oportunidad por las subvenciones públicas. Con ello, las organizaciones pierden su sentido de asociación comunitaria y se acercan a las lógicas de la prestación de servicios de las empresas sociales.

Frente a esto, los análisis realizados desde la psicología y la pedagogía social, plantean el voluntariado de una manera más positiva. El voluntariado promocionaría un encuentro entre realidades sociales distintas –entre el voluntario y el usuario– y sería capaz de promover un proceso de concienciación de la persona voluntaria y de inserción del usuario.

Percibimos en el “conflicto” de las dos visiones acerca del voluntariado una importante posibilidad de diálogo. No se puede idealizar la práctica voluntaria ni considerándola la “panacea de democracia participativa y de producción de bienestar” (Marbán Gallego y Rodríguez Cabrera:2001:51) ni desde la visión del “deber ser” militante y combativo. Por otro lado, no se puede olvidar ni desvalorizar la realidad cotidiana del voluntario que sí es transformadora e inclusiva, y que cumple un rol importante en el nivel individual.

Nos parece importante, por tanto, promover desde el trabajo teórico un diálogo entre las distintas líneas de análisis, que permita reflexionar de una manera más amplia sobre la acción del sector. La participación y transformación que se dan a nivel individual deben ser incorporadas al análisis del sector en general, que muchas veces se limita al análisis de las organizaciones sin incluir la “voz” del propio voluntario. Promover este diálogo puede ser de gran ayuda en la reflexión del rol del voluntariado en la sociedad, partiendo de la realidad del sector –su diversidad, la institucionalización y la colaboración con el Estado, la pérdida del rol de militancia, pero también la transformación que promueve– para plantear el futuro del mismo y el camino a seguir, de manera que se abarque una realidad tan compleja y se eviten idealizaciones que puedan excluir tantas realidades.

Desde la práctica, esta “conciliación” entre ambas perspectivas nos parece de igual importancia. Por un lado, hay que cuestionarse las relaciones entre organizaciones voluntarias y Estado, y por otro reflexionar sobre la práctica de las organizaciones y su relación con la persona voluntaria. Con respecto a lo primero, la formalización de las organizaciones voluntarias ha generado una burocratización de la misma desde la lógica de la gestión y de la eficacia. Si bien es verdad que en este proceso se ha perdido el carácter más comunitario o asociativo de las organizaciones, por otro lado, ello ha permitido una actuación que genera resultados importantes en la prestación de los servicios a la población y ello no se debe perder de vista.

Con respecto a lo segundo, los estudios acerca de las motivaciones de los voluntarios indican un cierto alejamiento del voluntario de la organización con la cual colabora, siendo su mayor compromiso con la tarea que realiza. Parece haber una distinta percepción desde las personas y desde las organizaciones. La de las personas es rica, inclusiva, abierta, mientras que las organizaciones tienden a asegurar su propia identidad, con la que muchas veces la persona voluntaria no se siente identificada. Por todo ello, hay que abogar por la conjunción entre las identidades, y entre los

discursos que parecen conflictivos, entre militancia o no militancia, reivindicación o no, y llegar a conseguir identidades compartidas, tanto dentro del sector, como entre cada organización y los voluntarios que la forman.

Volver a incorporar al voluntario en la organización, a través de su participación no sólo en la labor específica sino también en las discusiones acerca de la gestión de la organización parece ser fundamental para la recuperación del carácter asociativo de las organizaciones. Si planteamos el voluntariado como un "itinerario educativo" por el proceso de toma de conciencia del voluntario acerca de otra realidad, este itinerario también se puede hacer en relación a la realidad de la organización, a las dificultades que tiene, los planteamientos de objetivos y misión y el esfuerzo por alcanzarlos.

Junto a ello, parece importante posibilitar mayor participación del voluntario en las organizaciones y dejar abierta la posibilidad de que asuman nuevos roles en su actuación, también nos parece importante reflexionar sobre los roles que pueden asumir el sector en sus relaciones con el Estado y con la sociedad civil. Aunque se planteen visiones bastante críticas sobre el rol del sector centrado en la colaboración y mediación con el Estado, creemos que justamente por este acercamiento es posible plantearse un nuevo camino de actuación para el sector del voluntariado. El acercamiento al Estado podría proporcionar una intervención mayor en la creación y reflexión de políticas públicas dentro y fuera del Estado, recuperando el espacio público no-estatal y ocupando un papel inductivo, fiscalizador y controlador del Estado.

Asumir un rol de negociación y mediación con el Estado implica no perder el contacto con la realidad social y las demandas sociales. En este sentido, el sector debería plantearse sus relaciones con las asociaciones y movimientos sociales, además de dar mayor protagonismo a los voluntarios dentro de la organización. Articularse con otros sectores de la sociedad civil, trabajar de manera conjunta - aunque con formas de actuación distintas- con otras formas de organización es importante para recuperar el entramado social y sus conexiones.

Esta polémica y esencial cuestión sobre el espacio social que cabe ocupar al sector del voluntariado, sobre su relación con los movimientos sociales o su papel de mediación social son algunas de las cuestiones que mayor interés han suscitado entre los especialistas entrevistados en el transcurso de la elaboración del Estado de la Cuestión; y son también temas de interés central para la Dirección General de Voluntariado y Promoción Social de la Comunidad de Madrid, el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG) y la Plataforma de Entidades de Voluntariado de la Comunidad de Madrid que impulsaron su realización. Por ello, cuando el Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Voluntariado decidió convocar una mesa de trabajo en el IUIOG para ampliar o empezar a abordar nuevas líneas de investigación, dichas cuestiones fueron objeto de atención y reflexión específica. Se dio así un paso más en la consolidación de este espacio de investigación y reflexión sobre el voluntariado promovido por el GTIV, pasándose del análisis de los estudios existentes a la propuesta y discusión de nuevos planteamientos y líneas de trabajo. Estas nuevas propuestas e interpretaciones constituyen el núcleo del siguiente apartado.

## 4. Avanzando en el debate: El espacio del voluntariado en la sociedad civil

Como se ha señalado en el epígrafe anterior, el Estado de la Cuestión sobre el sector del voluntariado en España revela la necesidad de profundizar algunas de las discusiones y temas que han sido analizados hasta ahora. De hecho, es posible afirmar que se ha producido un cierto “estancamiento” en las investigaciones sobre el sector, en primer lugar en relación a la producción de estudios, ya que muchos autores han dejado de trabajarlo y hay una clara concentración de publicaciones hacia el año 2001, año internacional del voluntariado. En segundo lugar, el estancamiento ha afectado también a las principales discusiones planteadas sobre el concepto de voluntariado y el espacio y función social que ocupa. En este sentido, y en relación al clásico debate entre voluntariado identificado con una vocación militante y política y voluntariado centrado en prestar servicios y actividades específicas, el GTIV considera necesario dar un paso más y tratar de conjugar ciertos aspectos de ambos posicionamientos. Este esfuerzo por avanzar en el debate facilitaría que el propio sector fuera capaz de identificarse con mayor claridad: ¿cuál es el rol del voluntariado hoy en la sociedad civil? ¿Es el voluntariado un movimiento social?, ¿ambiciona serlo? y ¿es necesario que lo sea? ¿Cómo entendemos el proceso de participación ciudadana que se da en el voluntariado? ¿Cuál es la importancia y cómo canalizar la energía social que existe en este sector? ¿Cómo abrir nuevos caminos y planteamientos a seguir, partiendo de una perspectiva teórica hacia planteamientos prácticos, de modo que se puedan plantear propuestas de acción cara al futuro? Conocerse bien y reflexionar sobre las capacidades y potencialidades es un ejercicio necesario para que el sector del voluntariado adquiera contornos más nítidos, de ahí que desde el GTIV se haya asumido el reto de comenzar a responder a estos interrogantes.

### Voluntariado y movimientos sociales

Puesto que la conceptualización del voluntariado es muy variada, se debe empezar señalando que se hablará del sector del voluntariado como un sector constituido por entidades de acción voluntaria, cuya misión en beneficio del bien común no se entiende sin el concurso de las personas voluntarias. Se incluye por tanto cualquier voluntariado ejercido en pro del desarrollo social, sea más de atención a personas, preservación medioambiental, defensa de los derechos humanos, del patrimonio cultural, etc. Nos centraremos por tanto en el sector como tal, en el conjunto de las organizaciones de voluntariado, aunque hayamos de dejar un poco al margen del debate la realidad de cada persona que, en el ejercicio de su libertad, se incorpora al voluntariado.

Al reflexionar acerca del rol que ejerce el voluntariado actualmente en la sociedad, encontramos una paradoja importante: por un lado, es un espacio de participación social y acción colectiva que ha ganado importancia, especialmente a partir de los años 90, y que ejerce una importante labor de prestación de servicios a la sociedad; por otro, se cuestiona este rol y su capacidad de reivindicación de transformaciones más profundas y estructurales. Finalmente, su capacidad para detectar y atender

con eficacia situaciones de vulnerabilidad, exclusión, etc. es en ocasiones minusvalorado por considerar que, sin una acción militante pareja de confrontación con el Estado, pierde su valor, y más bien, adquiere un carácter instrumentalizado en la prestación de servicios que deberían ser llevados a cabo por el Estado y en la dependencia –financiera, sobre todo– de dicho Estado.

Aquí se entra de lleno en un debate omnipresente tanto en el espacio de la reflexión teórica como en el propio sector, que es el de si se puede considerar el voluntariado como movimiento social, tradicional o nuevo; si es o no militante, y si debería serlo o no.

Comprendemos que hay una diferencia clara entre voluntariado y movimientos sociales, ya sea por sus aspiraciones y objetivos, su organización colectiva y la práctica de la acción social -el voluntariado asistencial marca diferencias importantes con la militancia-. Sin embargo, entendemos que muchas veces esta diferenciación es resultado de un acomplejamiento del sector, no saludable ni productivo. Por eso, si el voluntariado no es un movimiento social, ha de definir claramente qué espacio ocupa y quiere ocupar en la sociedad civil, así como sus funciones en dicho entramado social.

Si realizamos el análisis desde la teoría de los movimientos sociales, como Marisa Revilla ha señalado, hay diferencias claras como para poder considerar movimiento social al voluntariado. Un movimiento social es por definición colectivo, emerge de abajo hacia arriba, está unido en torno a una demanda social por cuya consecución milita activamente y nunca puede ser regulado. Este último aspecto choca con la realidad de la institucionalización del voluntariado, que se quiera o no, se ha dado ya. Además, mientras los movimientos sociales son auto organizados, estructurados desde la base, el voluntariado está organizado en torno a una institución que tiene una administración en ocasiones de arriba a abajo. La manera de actuar es también distinta, ya que, mientras el voluntariado parte de la acción concreta y la intervención directa en el “problema social” identificado -prestando un servicio concreto a la comunidad/sociedad-, los movimientos sociales se basan en la militancia y en las discusiones. Parece que el voluntariado parte de la acción al pensamiento, mientras que los movimientos sociales hacen el camino inverso, del pensamiento a la acción. Habría que decir más bien que en el primero la reflexión puede estar en diferentes momentos de desarrollo de la acción –la que realmente define el voluntariado- mientras que un movimiento social es impensable sin una causa previa por la que militar.

Se llega a la conclusión, por tanto, de que reclamar para el voluntariado la calificación de movimiento social es un debate estéril, pues no es cuestión de decisión –de querer ser movimiento social- sino de capacidades. Y, al mismo tiempo, eso no ha de verse como negativo, sino simplemente como una realidad desde la que hay que asumir la propia función social y la manera de fortalecerse. Y desde esa fortaleza establecer interrelaciones con el resto de los actores sociales, entre ellos los movimientos sociales, con quienes sí comparte el fin del cambio social y el hecho de que son formas de participación social con origen en la propia sociedad civil.

Hay que tener en cuenta finalmente el momento social en que nos encontramos, pues, si la militancia nunca ha sido una realidad arrolladora, actualmente menos, ya que se ha dado un cambio en las tendencias de participación, decayendo el interés por lo político y creciendo el interés por las

iniciativas de lo social, de la sociedad civil, más vinculadas al individuo y a la satisfacción o crecimiento personal. El interés en lo "social" y en las asociaciones tiene ahora más que ver con el hacer, con lo inmediato y tangible.

El voluntariado se legitima precisamente desde la acción, ésta es su fortaleza y su principal aportación a la sociedad, y desde ahí ha de establecer sus estrategias de influencia sobre la sociedad. Cuando se está hablando de acción, se ha de reconocer tanto la acción individual, transformadora no sólo de la persona o realidad destinataria, sino también del propio voluntario y de la sociedad, al despertar conciencias y facilitar encuentros entre diferentes sujetos y realidades. Pero esta acción individual forma parte de una acción organizada, apoyada y mantenida en una reflexión sobre la sociedad y un compromiso de continuidad.

### La función de mediación social del sector

Al plantearse la participación social que promueve el voluntariado, ya se ha visto cómo promueve una experiencia muy positiva a nivel individual a la persona voluntaria, que se implica en una acción social, promoviendo un encuentro entre realidades distintas -la del voluntario y la de la persona o realidad "beneficiaria"- que permite un proceso de aprendizaje social y concienciación del ciudadano. Sin embargo, muchas veces esta participación está limitada a una tarea específica dentro de una organización específica. La misma limitación se aplica al impacto de la acción voluntaria, muy puntual y concentrado al individuo o institución que recibe la "prestación de servicios". ¿Cómo es posible entonces, expandir esta experiencia participativa y posibilitar un involucramiento del ciudadano que extrapole a su tarea o acción específica? ¿Hasta que punto esta manera de actuar no es una expresión de una sociedad cada vez más fragmentada y, de ser así, a qué podemos aspirar? ¿De qué modo este planteamiento no ha de anular la iniciativa libre e individual de las personas que, desde el voluntariado, se implican solidariamente en el apoyo a sus iguales o en el desarrollo social?

Al hilo de esta reflexión, se ha planteado que el voluntariado asume un rol de *mediación* caracterizado por la negociación de intereses y la concertación entre sociedad civil y Estado. El concepto es utilizado por Zurdo al comentar la despolitización y la poca capacidad de reivindicación política del sector de voluntariado frente a la administración pública. Tanto él como otros autores no lo consideran positivo ya que, según ellos, es muy difícil mantener una línea coherente de reivindicación en relación a las instancias que financian gran parte de las iniciativas voluntarias. Según esto, el sector proyecta muchas veces la responsabilidad de cambio y transformación social en el Estado, lo que desvirtúa la propia potencialidad de las organizaciones voluntarias como representantes de la sociedad civil, y la asunción del rol de mediación con el Estado supondría admitir su incapacidad de acción directa, de incidir y alterar la realidad social.

Si los voluntariados muchas veces se plantean como mediadores de los conflictos sociales –por cubrir necesidades básicas de la población evitando enfrentamientos con el gobierno- se puede plantear la posibilidad de resignificar la mediación entre sociedad y Estado, desde la posibilidad de informar,

influir y participar en la formulación y discusión de las políticas públicas. Al estar en contacto diario con las distintas realidades, por un lado, y al estar en contacto y conocer los procesos de la administración pública, las instituciones voluntarias podrían actuar activamente en el proceso de discusión de las políticas públicas de los distintos sectores en que actúan. Sin embargo, este planteamiento encuentra algunas limitaciones. Que las iniciativas del voluntariado trabajen junto al Estado, no supone necesariamente que no deban mantener su independencia y capacidad de acción.

La percepción que se tiene es que es el propio sector de voluntariado quien tiene que reforzarse y mantener su propio protagonismo social, presentándose como un actor más que puede interrelacionarse no sólo con el Estado sino con las empresas, y otras formas sociales –por ejemplo, los mismos movimientos sociales-. Quizás su posicionamiento ha sido habitualmente defensivo y algo acomplejado, achacando a actores externos, por ejemplo las administraciones o las empresas, la causa de su propia debilidad, y, aunque no se puede negar las complejas relaciones con éstos, estamos en el momento en que han de ser las propias organizaciones de voluntariado las que piensen cómo reforzar su espacio social.

La actuación conjunta con la administración pública no necesariamente ha de ser siempre instrumentalizada. La acción concreta, promovida por los voluntariados, puede tener valor de incidencia política y social aunque preste un servicio a la administración. En este sentido, cabe destacar, que la politización y no instrumentalización de la acción depende, en mucho, de la manera de actuar de las organizaciones voluntarias. Sebastián Mora lo planteaba más bien como una decisión de cada propia organización y del propio sector, decidiendo qué organizaciones quiere crear, si éstas optarán por promover participación o se irán transformando en empresas sociales. Si quiere mantener una función social propia, deberá optar por lo primero, trabajando desde ahí en interrelación con los diferentes actores sociales. Y desde ahí puede trabajar con la administración discutiendo tanto las políticas relacionadas con el propio sector, como en las políticas públicas sobre otros sectores en que el voluntariado actúa.

Otras funciones ejercidas por el voluntariado, que vale la pena enunciar por su interés, aunque no nos detengamos largamente en ellas, son la de facilitar la cohesión social y generar conciencia social en los ciudadanos, así como canalizar los afanes de participación social. Incluso parece que los espacios de encuentro y acción generados por el voluntariado son muy idóneos para trabajar con la diversidad.

#### Limitaciones del propio sector para desarrollar su rol social

En relación con esta idea de que el sector asuma un rol de mayor protagonismo, Aranguren plantea la necesidad de que el sector deje de “pedir permiso” para actuar e identifica desde una perspectiva muy práctica y de acción la necesidad de una mayor articulación del sector y de encontrar acuerdos mínimos con los cuales puedan plantear la acción del sector como un colectivo y no como un conjunto de organizaciones. En este sentido la función social del sector está unido a que las organizaciones estén dispuestas a trabajar precisamente como eso, como un sector, dando verdadero

protagonismo a las plataformas y federaciones, al tiempo que sean capaces de incluir en todo el proceso tanto a las personas voluntarias como a los gestores de las organizaciones.

Obviamente, el trabajo en red no se puede identificar con homogeneización, y además ha de ser una opción previamente discutida en el propio sector. Ciertamente, el trabajo en red o la cooperación entre organizaciones no tiene por qué ser el planteamiento racional y natural de las organizaciones; más bien, parece que lo que surge entre ellas es la autoprotección y la competencia. Pero si el voluntariado nace del altruismo y desinterés hacia el bien general, las organizaciones han de plantearse estos valores como propios. Si no, el sector tiene una debilidad de base importante. Estas reflexiones efectivamente suponen replanteamientos que a su vez lleven a cambios dentro del sector, en orden a su fortalecimiento. Además, el papel de mediación social del sector tal y como se ha planteado aquí es impensable, sin un trabajo coordinado del sector.

Por fin, es importante reflexionar acerca de la perspectiva menos visible de la coordinación con otros actores sociales, las interacciones que ocurren –o que pueden ocurrir- entre las distintas esferas de la sociedad civil (voluntariado, movimientos sociales, asociaciones, etc). Nos parece que estas interacciones generan una energía social importante. Aunque planteen la acción colectiva de maneras distintas, pueden compartir valores, objetivos y principios, con lo cual un trabajo articulado puede ser interesante. En este sentido, ¿cómo puede el voluntariado relacionarse con otras esferas de la sociedad civil? ¿Cómo promover estos encuentros entre los distintos movimientos (aquí en sentido más amplio) que nacen en la sociedad civil? Es éste un campo de actuación todavía poco desarrollado.

## **5. CONCLUSIONES: HACIA EL FORTALECIMIENTO DEL SECTOR DEL VOLUNTARIADO.**

El sector del voluntariado está en un momento importante para, por sí mismo, asumir su propia función social y fortalecerse. Los debates en torno a su función han de ser superados desde la conciliación de posturas y la asunción por parte del sector de su propia legitimidad y función; no por comparación o confrontación con otros actores sociales, sino por lo que él mismo quiere y puede ser.

El voluntariado organizado se legitima en primer lugar desde su propia acción, que supone la integración de acciones individuales en una colectiva y organizada –a través de las organizaciones- y conlleva la mejora social y la contribución al desarrollo global, atendiendo principalmente a los grupos sociales o realidades más vulnerables o que han de desarrollarse. Esta acción, efectivamente es inseparable de una reflexión sobre la sociedad y un compromiso que genera la continuidad. Así, el propio sector puede reconocer el inestimable valor de la acción voluntaria cotidiana, a veces heterogénea y encarnada en individuos, e integrarla en un compromiso colectivo con una sociedad mejor. También podrá generar, desde los espacios de encuentro con realidades de vulnerabilidad,

deterioro, discriminación, etc. y muchas veces en relación con otros actores sociales, vías para su mejora, que vayan más allá de las acciones de voluntariado.

Esto supone que sean las propias organizaciones quienes delimiten claramente su misión, y en su tarea de fortalecimiento interno –incluso a través de mejoras organizacionales y profesionalización– no pierdan el porqué de sus proyectos, incorporen a las personas voluntarias a través de cauces reales de participación, y se interrelacionen con cualquier otro actor social –sea administraciones públicas, empresas, medios educativos, movimientos sociales– aportando y preservando su propia identidad.

En su relación con la administración pública, el sector ha de partir de su situación de ventaja con respecto a la realidad social, sobre la que trabaja directamente, a la que conoce a fondo, y con quien se interrelaciona a través de las propias bases de la organización. Ese conocimiento de la realidad social y esas herramientas de análisis y mejora que el sector posee, son su fuerza para ejercer un papel mediador entre los sectores o realidades sociales objeto de su misión social, y los poderes públicos, con los que interactuará de diversas formas, siempre con el fin de obtener la mejora de los destinatarios globales del sector. Unas veces se trabajará conjuntamente, otras se aportará conocimientos, otras se harán descubrir campos en los que el poder político ha de incidir, y otros habrá que denunciar. Y siempre desde el diverso papel que ambos ejercen, sabiendo que el sector del voluntariado siempre trabajará por las situaciones sociales más vulnerables, pero exigirá el papel que en este campo le corresponde al sector público. Es por ello que entender la mediación del sector únicamente como manera de mitigar el descontento social ante problemas que el poder político no atiende, sería quitar valor a la realidad de un sector que no sólo atiende situaciones de injusticia o vulnerabilidad y contribuye al desarrollo social, sino a un sector que despierta conciencias –desde el voluntariado– sobre una sociedad que requiere mejora, y ha de aportar su voz cualificada a las políticas públicas referentes al campo en el que trabaja.

Para ello, no cabe duda, el sector puede y muchas veces podrá unirse a otros sectores, incluido el de los movimientos sociales. Pero sobre todo, antes de eso, deberá estar unido él mismo. La necesidad de coordinarse y trabajar en red es imprescindible si se quiere que el voluntariado realmente tenga toda la influencia social y política que ha de tener. El sector ha de superar la fase de justificarse, para legitimarse como sector, ofreciendo un voluntariado que en su diversidad, sea capaz de articular su propia pluralidad y unirse cuando hay una causa común por la que trabajar. Hay muchos aspectos en que el trabajo en red tendría importancia en este sentido de asumir compromisos, hacer análisis conjuntos, producir documentos comunes, compartir información. El sector necesita ser más solidario frente al propio sector.

El voluntariado ha nacido de la propia sociedad civil, preocupado por mejorar tantas situaciones y grupos necesitados de apoyo. Basado en el desinterés, el compromiso, la gratuidad y la libertad, ha mejorado muchas situaciones a lo largo de estos años, además de ser un instrumento muy poderoso de cohesión social. Su articulación desde las organizaciones le ha permitido ser más eficaz e influyente, aunque haya sufrido también el riesgo de caer en el ejercicio rutinario de actividades,



perdiendo su sentido. Además, su esfuerzo por entender su papel en la sociedad le ha llevado a debates internos en que ha querido ser lo que no era, y no ha sabido valorar lo que mejor hace, que es atender realidades de vulnerabilidad, exclusión, deterioro, injusticia social, y despertar a la sociedad y a otros actores sociales sobre la realidad de las mismas. Incluso a veces le ha sido difícil integrar la acción individual, positiva para el individuo, con la proyección social del voluntariado entendido como fenómeno social global.

Ha llegado el momento por tanto en que sean las propias organizaciones, y el sector como tal, quienes sean las protagonistas de un proceso de revalorización de lo cotidiano, integración del mismo en un proyecto social global y capacidades para relacionarse de igual a igual con el resto de los actores sociales.

## BIBLIOGRAFÍA

ARANGUREN G., L.A. (2005) "La participación ciudadana: posibilidades y retos." Revista Aposta Digital, nº22 (en línea: <http://www.apostadigital.com>)

- (2000) "Cartografía del voluntariado: cambio social y procesos educativos" Madrid, PPC.

CHACÓN, F. Y VECINA, M. (2009) "Satisfacción en el voluntariado: estructura interna y relación con la permanencia en las organizaciones." Psichotema, vol.21, nº1, pp.112-117

- (2005) "Emociones positivas en el voluntariado." The spanish journal of psychology, vol.8 (1), pp.30-35
- (1999) "Estudio sobre las motivaciones de una muestra de voluntarios españoles en el campo del SIDA." Estudios de Psicología, nº62, pp.55-66

COLOZZI, I. (2001) "Un modelo organizativo para las organizaciones de voluntariado." Revista Del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. nº Extra 1 (Ejemplar dedicado a: Voluntariado), pp.103-116

COLECTIVO IOÉ (2007) "Mirada a la participación política de los españoles. Una democracia de baja intensidad." Papeles de relaciones ecosociales y cambio global, Fundación de las cajas de ahorros, nº99, pp.149-163 (en línea: <http://www.fuhem.es>)

DÁVILA, M.C. (2008) "Abandono del voluntariado. Tasas de abandono y causas más frecuentes." Comunicación e Ciudadanía, 5, pp.1-12

DÁVILA, M.C. y CHACÓN, F. (2004) "Factores psicosociales y tipo de voluntariado." Psicothema, vol.16, nº4, pp.639-645

GUTIERREZ RESA, A. (2001) "Sociología y ética del voluntariado. Marco teórico". Revista Del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. nº Extra 1. (Ejemplar dedicado a: Voluntariado), pp.71-86

FALCÓN, E. (1997) "Dimensiones políticas del voluntariado. De la promoción al cambio de estructuras." Cristianisme i Justicia. Nº79 (en línea:<http://www.fespinal.com>)

GALÁM, E. y CABRERA, P. (2002) "Características personales y madurez del voluntariado." Revista de Psicodidáctica, nº14, 59-70

GARCÍA ROCA, J. (2001a) "El voluntariado en la sociedad de Bienestar." Documentación Social. nº122, pp.15-39

- (2001b) "En tránsito hacia los últimos. Crítica política del voluntariado." Santander, Sal Terrae.

GOHN, M.G. (2000) "Mídia, Terceiro Setor e MST. Impactos sobre o futuro das cidades e do campo." Petrópolis, Ed Vozes.

HARVEY, D.(1989) "A condição pós-moderna." Oxford, Oxford University Press.

IZQUIERA, J.L., CALLEJO, J., PRIETO, J.M y DE LA ROSA, P. (2007) "Administraciones Públicas y organizaciones de voluntariado: contenido y alcance de sus interacciones." Papers: revista de sociología, nº86, pp.55-71

JEREZ, A. (coord.) (1997) "¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del Tercer Sector." Madrid, Ed. Tecnos

MADRID, A. (2001) "La institución del voluntariado." Madrid, Trotta.

MARBÁN, V. y RODRIGUEZ CABRERO, G. (2008) "Panoramic view of the social Third Sector in Spain: environment, development, social research and challenges." Revista Española del Tercer Sector, 9, pp. 13-39

- (2006) "Estado de bienestar y tercer sector social en España. El estado de la investigación social." CIRIEC - España, revista de economía pública, social y cooperativa, nº56, pp.117-139
- (2001) "El voluntariado: prácticas sociales e impactos económicos." Revista Del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. nº Extra 1. (Ejemplar dedicado a: Voluntariado), pp. 49-69

MONTAGUT, T. (coord.)(2003) "Voluntariado: la lógica de la ciudadanía." Barcelona, Ed. Ariel.

MOTA, R., & VIDAL, F. (2003). "Solidaridad y morfología de los voluntarios madrileños: informe de investigación." Madrid: Dirección General de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado. Consejería de Servicios Sociales. Comunidad de Madrid.

ROSSI, G. y BOCCACIN, L. (2001) "¿Qué es el voluntariado?" Revista Del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. nº Extra 1. (Ejemplar dedicado a: Voluntariado), pp.19-35

RUIZ Olabuénaga, J. I. (2001a) "El voluntariado en el contexto europeo" Revista Del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. nº Extra 1. (Ejemplar dedicado a: Voluntariado), pp.37-48

- (2001b) "El voluntariado en España." Documentación Social, nº122, 67-83
- (2001c) "El sector no lucrativo en España." CIRIEC-España. Revista de economía pública, social y cooperativa, nº37 (Ejemplar sobre Economía social y sector no lucrativo), pp.51-78

SOUSA SANTOS, B. (2001) "Los Nuevos Movimientos Sociales." Revista del Observatorio Social de América Latina/OSAL, 5, pp.177-188.

- (1998) "A reinvenção solidaria e participativa do Estado". Documento presentado en el seminario "Sociedade e Reforma do Estado", MARE, abril de 1988. Mimeo.

SUBIRATS, J. (2001) "Sociedad civil y Voluntariado: responsabilidades colectivas y valores públicos en España." Documentación Social, nº122, pp. 41-66

YUBERO, S. y LARRAÑAGA, E. (2002) "Concepción del voluntariado desde la perspectiva motivacional: conducta de ayuda vs. altruismo." Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria, nº9, pp.27-39

ZUBERO, I. (2003) "Voluntariado y acción colectiva." en MONTAGUT, T. (coord.) Voluntariado: la lógica de la ciudadanía. Barcelona, Ariel, pp. 33-50

- (1996) "El papel del voluntariado en la sociedad actual" Documentación Social, nº104, pp.39-68

ZURDO, A. (2007) "La dimensión corporativa del Tercer Sector. Los tipos organizativos del voluntariado." RIS - Revista Internacional de Sociología, vol. LXV, nº47, pp.117-143

- (2006) "Voluntariado y Estado: las funciones ambivalentes del nuevo voluntariado". Revista Política y sociedad, vol. 43 nº 1, pp.169-88
- (2005) "El voluntariado como nuevo paradigma participativo: límites y ambivalencias". Revista Pueblos, marzo 2005 (en línea: <http://revistapueblos.org>)

## **INVESTIGADORES Y EXPERTOS PARTICIPANTES**

1. **Luis Aranguren**, experto en voluntariado. Junta de Patronato Fundación Rais.
2. **María Celeste Dávila**, Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.
3. **Guillermo Fouce**, Profesor Asociado de Psicología Social, Universidad Carlos III y Universidad Camilo José Cela.
4. **Antonio Gutiérrez Resa**, Profesor Titular de Trabajo Social y Servicios Sociales de la UNED.
5. **Pablo Martínez Osés**, Profesor de posgrado del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y Coordinador de la Plataforma 2015 y más.
6. **Sebastián Mora Rosado**, Secretario General de Caritas España.
7. **Marisa Revilla**, Profesora Titular, Departamento de Sociología I de la Universidad Complutense de Madrid, profesora del Instituto Ortega y Gasset.
8. **María Luisa Vecina**, Profesora de la Facultad de Psicología de la Universidad Complutense de Madrid.
9. **Imanol Zubero**, Profesor Titular de Sociología de la Universidad el País Vasco.

10. **Ángel Zurdo**, Profesor de Sociología, Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid.

**El GTIV está formado por:**

1. **Nieves Alonso**, Dirección General de Voluntariado y Promoción Social, Comunidad de Madrid.
2. **Tatiana Bertolucci**, Investigadora del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
3. **Mar Garrido**, Presidenta de FEVOCAM, Profesora de posgrado del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
4. **Aurora Rojo**, Dirección General de Voluntariado y Promoción Social, Comunidad de Madrid.
5. **Laura Ruiz Jiménez**, Directora del Área de Cooperación Internacional, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.