

# Administraciones públicas y organizaciones de voluntariado: contenido y alcance de sus interacciones\*

José Luis Izquieta Etulain  
Javier Callejo González  
Juan María Prieto Lobato  
Pablo de la Rosa Gimeno

Universidad de Valladolid. Departamento de Sociología y Trabajo Social  
izquieta@soc.uva.es  
jcallejo@soc.uva.es  
juanmp@soc.uva.es  
pablo@soc.uva.es

---

## Resumen

El proceso de reestructuración del estado de bienestar provoca la redefinición de las relaciones entre las administraciones públicas y el tercer sector. En este proceso, las entidades de acción social cobran un protagonismo creciente y se plantean nuevas formas de aproximación a las administraciones públicas. La comunicación analiza el contenido y el alcance de dichas interacciones en el espacio autonómico y local, expone las tendencias que siguen las administraciones públicas en su aproximación a las organizaciones de acción social y el modo en que dichas organizaciones operan ante las administraciones. Por último, adelantamos una valoración de las interpretaciones realizadas en los últimos años.

**Palabras clave:** bienestar social, voluntariado, tercer sector, estado de bienestar, administraciones públicas.

**Abstract.** *Public administrations and voluntary associations: content and the scope of their interactions*

---

The process of change of the Welfare State causes redefinition of the relations between the public administrations and organizations of the Third Sector. In this process, the entities of social action receive an increasing protagonism and new forms of approximation to the public administration appear. The article is about the content and the scope of the above mentioned interactions in the autonomic and local space. It exposes the trends that the public administrations follow in their approximation to the organizations of the social action and the way in that organizations act with the administrations. It advances, likewise, one valuation of the interpretations realized in the last years.

**Key words:** social welfare, voluntary associations, third sector, welfare state, public sector.

---

\* Los autores agradecen a los evaluadores anónimos sus inestimables sugerencias que han permitido mejorar significativamente la versión anterior del artículo.

### Sumario

- |                                                                                                                       |                                                                                              |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Trayectoria y perspectivas de las relaciones entre el sector público y el sector voluntario                        | 3. Relaciones entre el sector público y el sector voluntario en el ámbito autonómico y local |
| 2. Relaciones entre el sector público y el sector voluntario en el Estado español. Planteamientos y valoración actual | 4. Conclusiones<br>Bibliografía                                                              |

## 1. Trayectoria y perspectivas de las relaciones entre el sector público y el sector voluntario

La preocupación por el análisis de las conexiones entre el sector público y el sector voluntario no es reciente. Ya desde mucho antes de que se teorizase sobre el estado de bienestar, fueron numerosos los debates y las propuestas planteadas sobre el papel del sector voluntario y sus relaciones con la intervención del estado en política social (Abrahamson, 1995: 119-126; Sarasa, 1995: 158-162; Ascoli, 1987: 127-128; Ascoli-Pavolini, 2000: 838-841).

En las últimas décadas, el tema de las relaciones entre el sector público y el sector voluntario cobra nuevamente actualidad. La crisis del estado de bienestar y el creciente protagonismo de las organizaciones de voluntariado han dado pie a la aparición de numerosos estudios que abordan su consideración en el marco del pluralismo de bienestar y de la *new governance* (Gidron, Kramer, Salamon, 1992; Kooiman, 1993).

Los autores que se adentran en el estudio de las relaciones entre el sector público y las entidades del tercer sector se interesan por distintos aspectos. Las cuestiones a las que prestan atención son, principalmente, las siguientes: ¿Por qué se plantea la colaboración entre las administraciones y las organizaciones? ¿Cuáles son las razones que animan a las administraciones a relacionarse con las organizaciones? ¿De qué modo se plantea la relación entre ambos sectores? ¿Qué papel desempeñan las organizaciones en los sistemas de bienestar? ¿Qué efectos o qué consecuencias se derivan de la colaboración?

Las respuestas que se ofrecen a estas cuestiones son variadas y reflejan la presencia de una diversidad de enfoques. Así, la cuestión de los motivos por los que existe o se suscita la colaboración entre el sector público y el sector voluntario se afronta desde dos perspectivas. Un grupo de autores (Weisbrod, Hansmann y James) advierte que el sector no lucrativo se presenta como una alternativa al fracaso del mercado y del sector público y a la incapacidad de éste último de atender a las demandas de bienes colectivos que no son satisfechas por el mercado (Herrera, 1998: 57-72; Donati, 1998). Otros sostienen que la presencia del sector no lucrativo se ve afectada por el modo en que el sector público responde a la realidad del «fracaso de la acción no lucrativa», a las limitaciones inherentes de dicho sector para aportar la gama y la escala de bienes colectivos requeridos de modo creciente por la sociedad moderna (Streeck-Schmitter, 1985; Cabra Luna, 1999: 86-89).

El análisis de los modos en que las administraciones públicas y las entidades de voluntariado plantean su colaboración revela la existencia de diversas opciones o alternativas: reprivatización (las organizaciones colaboran con las administraciones tratando de obtener un beneficio económico), asociación colaboradora (las organizaciones colaboran y complementan a las agencias públicas), nacionalización (el estado ocupa espacios de la sociedad civil y relega al sector voluntario a un segundo plano) (Kramer, 1981). Cuando el estado es la principal fuente de financiación de las entidades del tercer sector, la relación entre el estado y dichas entidades puede regirse por dos formatos institucionales: la delegación y la contratación (Pérez Díaz-López Novo, 2003: 65-66).

Las opiniones sobre el papel que las organizaciones deben asumir en los sistemas de bienestar son igualmente diversas. Algunos autores sostienen que su cometido es complementario (deben prestar servicios de distinta naturaleza a los que ofrece la Administración) o suplementario (deben aportar prestaciones adicionales del mismo tipo que la Administración) (Johnson, 1990: 165).

Los planteamientos sobre el lugar que debe ocupar el sector voluntario en el ámbito de la definición de las políticas sociales también reflejan dos posturas. Algunos piensan que las organizaciones deben ser las únicas o las principales proveedoras de los servicios y deben sustituir a la acción estatal (Kramer, 1987; Johnson, 1990: 165). Por el contrario, un grupo amplio entiende que la intervención pública es indispensable para corregir los «fracasos» y déficits («insuficiencia», «particularismo», «paternalismo» y «falta de profesionalidad») que presenta la acción voluntaria (Salamon, 1987).

## **2. Relaciones entre el sector público y el sector voluntario en el Estado español. Planteamientos y valoración actual**

Al igual que sucede en otros contextos, en el Estado español la participación de las entidades de voluntariado en la producción y distribución de bienes y servicios ha pasado de ser residual a cobrar una importancia creciente. Por otro lado, el sistema de servicios sociales que, en un principio, se implanta en nuestro país con poca presencia de la iniciativa privada, se abre a finales de la década de los años ochenta a un modelo mixto integrado en el que lo público y lo privado se instaura en un plano de mayor igualdad.

Esta circunstancia explica el creciente interés que el tema de las relaciones entre el sector público y las entidades de voluntariado despierta hoy en nuestro país (Subirats, 1999; Ruiz Olabuénaga, 2000; Rodríguez Cabrero, 2003; Pérez Díaz-López, 2003; Navarro-Rodríguez, 2004). Los aspectos a los que se presta atención en este caso son igualmente diversos: se analizan las bases y la trayectoria histórica de las relaciones; se valoran las condiciones en las que las administraciones plantean su conexión con las organizaciones; se considera el modo en que las organizaciones colaboran con las administraciones, y se presta también atención a los efectos y a las conse-

cuencias que tiene la colaboración para las organizaciones y para el bienestar social.

En relación con la trayectoria histórica, se constata el predominio de una tradición estatista en la que el sector voluntario ha ocupado una posición subordinada y ha desempeñado un papel de complemento de la acción pública (Ruiz Olabuénaga, 2000, 251-253). Desde estos precedentes, se observa una tendencia contradictoria en la base de la política pública de los últimos años: por un lado, las administraciones promueven la extensión de las organizaciones voluntarias, pero, por otro, refuerzan los mecanismos de tutela y de control (Ruiz Olabuénaga, 2000: 263; Brugé, Font, Gomá, 2003: 109-120). Del lado de las organizaciones, se destaca la dependencia económica, el conformismo y la pérdida de autonomía de las organizaciones ante las administraciones (Vinyes, 1996: 100; Pérez Díaz-López, 2003: 64-65). Todo ello provoca la crítica y el cuestionamiento del modo en que se expresan o se realizan dichas relaciones. Se acusa a las organizaciones de ser el brazo ejecutor de la política social del estado y de aceptar sus objetivos pasivamente, al tiempo que se advierte, también, que las administraciones se acercan a las organizaciones con la intención de abaratar los costes de los programas sociales, trasladando a la sociedad la responsabilidad de la gestión del bienestar mediante una cooperación basada en el principio de responsabilidad social (Madrid, 2001; Solanes, 2001: 176-180; Zurdo, 2003: 265).

### **3. Relaciones entre el sector público y el sector voluntario en los ámbitos autonómico y local**

Las consideraciones anteriores se refieren, en la mayor parte de los casos, a los planteamientos que asume el Gobierno central ante el sector voluntario y a la posición que adoptan las grandes organizaciones del tercer sector<sup>1</sup> ante la Administración central. Falta, por tanto, en el debate existente en la actualidad en torno a los motivos, las condiciones, el papel y el alcance de la colaboración entre las administraciones públicas y el tercer sector, un análisis del modo en que dichas relaciones se expresan en el ámbito local y autonómico, máxime teniendo en cuenta el carácter y la proyección eminentemente local de infinidad de organizaciones (Pérez Díaz-López, 2003; Ariño, 2001; Fundación Tomillo, 2001) y el importante proceso de descentralización experimentado en nuestro país por lo que se refiere a la atención social.

Conscientes de este vacío, decidimos realizar una investigación<sup>2</sup> con el objeto de analizar el modo y las circunstancias en las que se plantean las relaciones entre las administraciones públicas (autonómica y local) y las organizaciones no lucrativas de acción social en un espacio concreto (la comunidad

1. Las que tienen un ámbito de implantación nacional y suelen ser las beneficiarias de las subvenciones correspondientes al 0,52 del IRPE.
2. Esta investigación fue financiada por la Junta de Castilla y León dentro del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación. Convocatoria del año 2000-2003.

autónoma de Castilla y León) y en un ámbito específico (la atención social primaria<sup>3</sup>).

En la planificación y en el diseño del estudio, partimos de las siguientes hipótesis: Asumimos, en primer lugar, tal y como advierten distintos autores (Ariño, 2004; Ruiz Olabuénaga, 2000), que el sector voluntario es muy heterogéneo. Dimos por hecho, en consecuencia, que las conexiones que mantiene este sector con las administraciones (autonómica y local) serían también diversas, y que varían en función de las especificidades de las distintas organizaciones y asociaciones. En concreto, consideramos que el campo de atención social al que se dirigen, la composición social de sus miembros e incluso su tamaño, determinan, en gran medida, el tipo de relaciones que establecen con las administraciones públicas.

Aceptamos, en segundo lugar, que dichas relaciones se ven condicionadas por factores estructurales (cultura de la intervención pública, políticas sociales, regulación legal de las organizaciones, de sus actividades y de sus funciones, grado de descentralización administrativa) (Ascoli-Pavolini, 2000: 827-831), pero pensamos, también, que, en el ámbito operativo o micro en el que se establecen efectivamente estas relaciones, intervienen otros factores que también las condicionan. Por un lado, el nivel administrativo (nacional, regional o local) en el que se establece el contacto y la colaboración de las organizaciones voluntarias, y, por otro, los presupuestos técnicos y las posiciones ideológicas desde las que los gestores y los profesionales de la Administración plantean y materializan la participación de las organizaciones en la atención social.

Las hipótesis de partida nos llevaron a plantear la investigación en dos fases: en un primer momento, se elaboró un listado exhaustivo de mil quinientas organizaciones que operan en el ámbito de los servicios sociales, del que se extrajo una muestra representativa formada por cuatrocientas organizaciones a las que se pasó un cuestionario. En un segundo momento, con una intención más analítica y explicativa, nos centramos en la valoración que los responsables de las organizaciones de voluntariado, por un lado, y los técnicos y gestores de la administración, por otro, hacen de las relaciones existentes entre unas y otras instituciones, para lo cual se realizaron treinta entrevistas abiertas<sup>4</sup>.

3. Con este nombre genérico se conoce a la atención social de carácter básico que se presta a través de los servicios sociales comunitarios o de carácter territorial. Estos servicios reciben denominaciones diversas en cada comunidad autónoma. En Castilla y León se denominan «centros de acción social» (CEAS).
4. Estas entrevistas las estructuramos en dos grupos. Entrevistamos, en primer lugar, a los responsables de una muestra significativa de dieciocho organizaciones que actúan en el ámbito de la atención social. La selección de estos responsables se realizó atendiendo a los tres tipos de organizaciones que se identificaron en la fase anterior (cuantitativa) y al tamaño de las mismas. En segundo lugar, entrevistamos a los técnicos (trabajadores sociales o animadores comunitarios) que estaban al frente de ocho zonas de acción social, cuatro de ellos situados en contextos urbanos y cuatro, en contextos rurales. Se realizaron, además, cuatro entrevistas a los superiores jerárquicos de los técnicos de los CEAS entrevistados (coordinadores provinciales).

El trabajo que presentamos recoge una síntesis de dicha investigación. Su contenido lo dividimos en tres partes: en la primera, identificamos y diferenciamos las organizaciones que operan en el ámbito de los servicios sociales y especificamos el modo en que dichas organizaciones se relacionan con las administraciones; en la segunda, exponemos las opiniones y las actitudes que expresan y adoptan los agentes de las administraciones ante el voluntariado; finalmente, al hilo de las conclusiones de nuestra investigación, realizamos una breve valoración de las interpretaciones que, sobre esta cuestión, se han planteado en los últimos años.

### *3.1. Las organizaciones de voluntariado: identidad y condiciones de su colaboración con las administraciones públicas*

El término «organizaciones de voluntariado» abarca una gran variedad de asociaciones con rasgos y características diversas. Dicha heterogeneidad explica la necesidad de clasificar y diferenciar las distintas variantes con que se presentan estas iniciativas. Los referentes que se siguen en este cometido son diversos y las tipologías resultantes son también dispares (Cabra Luna, 1999: 89-94; Herrera-Caston, 2003: 151). En nuestro caso, optamos por fijarnos únicamente en las organizaciones de bienestar social u organizaciones no lucrativas de acción social y nos inclinamos por diferenciar a estas organizaciones atendiendo a tres criterios: los destinatarios de su acción, las personas que las componen y las actividades que realizan. Partiendo de esta premisa, constatamos en nuestro estudio la presencia de tres tipos de organizaciones que, tal y como indicamos, presentan diferencias importantes en cuanto a la cantidad y al contenido de las relaciones que mantienen con las diferentes administraciones locales y autonómicas. En la tabla 1 aparecen los tres tipos de asociaciones identificadas y el peso relativo de cada una de ellas en el conjunto de la muestra estudiada.

#### *Las organizaciones de «animación social»: aproximación y contactos con las administraciones públicas*

Comprobamos, en primer lugar, la existencia de un grupo mayoritario de asociaciones (el 80,8%) con una orientación convivencial endocéntrica, en la terminología de Ariño (2004: 91), cuyo cometido es la realización de actividades que benefician preferentemente a sus propios miembros o a las personas del entorno inmediato en el que operan, generalmente pequeños pueblos, aunque también en algunos barrios de poblaciones grandes (tabla 1). Se trata de organizaciones compuestas por mujeres, jubilados, jóvenes, padres y madres de alumnos, o vecinos que se constituyen y operan, en la mayoría de los casos, como asociaciones locales «culturales» y/o «recreativas».

Las actividades que realizan se centran, fundamentalmente, en el ocio y en el tiempo libre (excursiones, «semanas culturales», fiestas...). Tratan, asimismo, de cubrir algunas carencias educativas, culturales o incluso sanitarias existentes en su entorno y que afectan especialmente a los colectivos que las com-

**Tabla 1.** Tipología de las asociaciones que operan en el ámbito de la acción social.

	Frecuencia	Porcentaje
Animación sociocultural	323	80,8
Autoayuda	24	6,0
Ayuda a terceros	33	8,3
Otras	20	5,0
Total	400	100,0

ponen (educación de adultos, manualidades, charlas informativas, actividades relacionadas con la salud, como gimnasia de mantenimiento, yoga ...). Estas entidades no cuentan ni con personal contratado ni voluntariado y sus recursos económicos son reducidos: el 88% de estas organizaciones reconoce que su presupuesto anual no llega a tres mil euros).

Este tipo de organizaciones presenta unas pautas de relación con las administraciones diferentes a las que mantienen los otros dos tipos (tanto en cantidad como en calidad). Sólo el 62,8% de las asociaciones de animación sociocultural afirma mantener contactos en la actualidad con los profesionales del centro de atención social (tabla 2).

Pero, sobre todo, las asociaciones de animación social se diferencian del resto por el contenido de sus relaciones. Tal y como refleja la tabla 3, en sus

**Tabla 2.** Organizaciones que mantienen en la actualidad algún tipo de relación con el CEAS.

	Nº de asociaciones	Porcentaje
Animación sociocultural	203	62,8
Autoayuda	22	91,7
Ayuda a terceros	29	87,9
Otras	11	55,0

**Tabla 3.** Contenido de las relaciones que mantienen con el CEAS los distintos tipos de organizaciones.

	Animación sociocultural		Autoayuda		Ayuda a terceros	
	Nº org.	%	Nº org.	%	Nº org.	%
Demanda de información	155	76,4	12	54,5	11	37,9
Realización conjunta de actividades	47	23,2	7	31,8	12	41,4
El CEAS les demanda colaboración para prestar algunos servicios	4	2,0	4	18,2	8	27,6
El CEAS les demanda información sobre colectivos	3	1,5	10	45,5	3	10,3
El CEAS capta usuarios a través de la organización	6	3,0	5	22,7	7	24,1

relaciones demandan preferentemente información y asesoramiento, plantean pocas actividades conjuntamente con los profesionales de las administraciones y éstos en muy pocas ocasiones solicitan su colaboración.

En las entrevistas abiertas mantenidas con algunos de sus responsables, se observa que este tipo de organizaciones, más que participar en la prestación de servicios sociales, es, en realidad, usuario y destinatario de los mismos. El nivel administrativo al que acceden es el local y son los profesionales de los centros de acción social (CEAS) los que les informan de ayudas y servicios, tal como manifiesta uno de sus responsables: «¡Oye!, que ha salido este programa o esta ayuda, ¿por qué no la pedís?» (entrevista 3). El CEAS participa y promueve la constitución de muchas de estas asociaciones: «Fue el profesional del CEAS el que nos informó sobre lo que teníamos que hacer para fundar la organización, sobre cómo funcionaban las de otros pueblos de por aquí» (entrevista 16). Pero, por encima de todo, son los CEAS los que proporcionan la mayor parte de los servicios que estas organizaciones prestan a sus socios, como se refleja en la siguiente cita: «Las asistentes sociales venían a informarnos, venían y nos decían: “va a ver escuela de padres, manualidades, pintura..., si puedo, os lo traigo”» (entrevista 14).

A través de las entrevistas, se constata que estas entidades no participan, ni toman la iniciativa en la prestación de servicios sociales, sino que constituyen únicamente un cauce a través del cual la atención social pública se dirige y alcanza a los individuos y a los colectivos que las constituyen.

#### *Las organizaciones de «autoayuda» y sus conexiones con las administraciones públicas*

Existe, asimismo, un grupo reducido de organizaciones (6%) (tabla 1) centradas en la realización de actividades cuyos beneficiarios son los miembros de la propia organización. Se trata, en este caso, de organizaciones dedicadas fundamentalmente al cuidado y a la asistencia de personas con problemas de salud o con algún grado de discapacidad que se constituyen con el objeto de resolver sus carencias, creando y prestando por sí mismas los programas y los servicios que necesitan sus socios y que la Administración pública no ofrece. Son organizaciones formadas por enfermos, por personas con discapacidad y por familiares de éstos.

A diferencia de las de «animación social», estas organizaciones se hallan asentadas exclusivamente en un entorno urbano o semiurbano (núcleos de población superiores a los diez mil habitantes). Estas organizaciones de autoayuda se distinguen entre sí por el tamaño y por los recursos (económicos y humanos) de que disponen: un grupo reducido, las grandes organizaciones de este sector, cuentan con personal contratado y con voluntarios, mientras que el resto son organizaciones de pequeño tamaño que cuentan con pocos socios y no tienen voluntarios ni personal contratado. No obstante, en los dos casos, el volumen de sus actividades y su presupuesto es sensiblemente superior al de las organizaciones de «animación social». Sus presupuestos anuales superan, en el 66% de los casos, los 6.000 euros y un tercio de ellas supera los 60.000 euros.

La inmensa mayoría (91,7%) de estas organizaciones mantiene algún tipo de relación con los CEAS (tabla 2). Por otro lado, los contenidos de sus relaciones son más variados y más ricos que los de las organizaciones de «animación social», puesto que colaboran y participan en la prestación de servicios en una mayor proporción que las de «animación social» (tabla 3).

El análisis de las entrevistas abiertas mantenidas con algunos de los responsables de estas organizaciones nos permite profundizar en el carácter y en el alcance de estas relaciones. Su presencia responde a la existencia de importantes lagunas en la atención social y sanitaria de los colectivos que las conforman. Así lo refleja el fragmento de una entrevista: «Nuestra organización surgió por el empeño de cuatro o cinco padres de niños con síndrome de Down. Ante el vacío tremendo que hay [en la atención social y educativa], decidimos fundar esta asociación» (entrevista 6). Se constituyen, por ello, como grupos de reivindicación de derechos y atención muy activos y con actitudes beligerantes urgidos como están por las carencias y el estado de abandono que sufren los colectivos en torno a los cuales se constituyen. Al mismo tiempo, tratan de resolver esas necesidades creando y prestando por sí mismas los programas y los servicios que necesitan sus socios y que la Administración pública no ofrece: «Resolvemos un problema que deberían atender las administraciones y cubrimos parcelas [de atención social] que ellas no cubren» (entrevista 11). En la prestación de estos servicios, suelen establecer, sobre todo las organizaciones grandes, convenios de financiación con la Administración autonómica: «Nos financiamos, dice uno de ellos, gracias al convenio que tenemos con la Junta de Castilla y León» (entrevista 7).

Ello indica, pues, que la Administración delega, en cierta forma, la prestación de algunos servicios específicos a estas organizaciones, con lo que se establece una cierta relación de complementariedad entre la atención social de éstas y la que prestan las administraciones públicas.

#### *Las organizaciones de «ayuda a terceros» y sus vínculos con la Administración pública*

Existe un tercer grupo de organizaciones, también minoritario (8%) (tabla 1), preocupado por el apoyo y el acompañamiento de personas con dificultades de integración social (inmigrantes, toxicómanos, minorías étnicas, ancianos...) e interesadas por la sensibilización social y el fomento de la solidaridad en el entorno en el que operan.

Las actividades de estas organizaciones que actúan en el espacio urbano recaen en manos de voluntarios, y una parte importante de ellas se halla vinculada a instituciones religiosas y admiten su carácter confesional.

Al igual que las organizaciones de «autoayuda», se distinguen por su tamaño y por los recursos humanos y económicos de que disponen. En consecuencia, los presupuestos que manejan son dispares: una quinta parte supera los 60.000 euros y el 70% supera los 6.000 euros, pero un 20% de ellas tiene un presupuesto anual inferior a los 4.000 euros.

Al igual que ocurre con las organizaciones de «autoayuda», la mayoría de ellas (un 87,9%) mantiene relaciones con los profesionales del CEAS. Los contenidos de sus relaciones son también más variados y más ricos que los que establecen las organizaciones de «animación social»: el 41,4% realiza actividades conjuntamente con dichos profesionales y el 27,6% recibe algún tipo de demanda para colaborar en determinados servicios (tabla 3).

En las entrevistas abiertas mantenidas con sus responsables, se descubre que la mayor parte de los servicios que prestan estas organizaciones se solapan a los servicios sociales que han venido asumiendo las administraciones públicas con el desarrollo del Sistema Público de Atención Social. Plantean, de este modo, un pacto tácito con la Administración, según el cual, «tratamos de llegar a donde no llega la administración» (entrevista 2), y se retiran de aquellos servicios que ésta va asumiendo, al tiempo que abordan facetas de la atención social que no se cubren desde el servicio de las administraciones: «Ofrecemos un trato a los necesitados que no está al alcance de los técnicos ni de los profesionales que trabajan en la Administración» (entrevista 9).

En el caso de las organizaciones grandes, se establecen convenios de colaboración y financiación con la Administración pública, en los que se observa un claro interés por la coordinación del trabajo de unos y otros, lo que conduce en algunos casos a que alguna de estas organizaciones asuma la prestación de un aspecto concreto de un servicio y la administración derive hacia ellas a determinados usuarios: «A veces, es la propia administración la que acude a nosotros para plantearnos alguna demanda o derivan personas hacia nuestros centros» (entrevista 2).

En cambio, las pequeñas organizaciones mantienen relaciones distantes y escasas con la Administración. Se quejan de que los gestores de la Administración no conocen ni apoyan su trabajo: «Los que mandan no nos hacen caso, ni tienen en cuenta los servicios que prestamos» (entrevista 11). Por ello, realizan su cometido al margen de la Administración, al amparo de las parroquias o de algunas congregaciones religiosas.

### *3.2. Los agentes de las administraciones públicas ante las organizaciones de acción social*

Las actitudes que las administraciones públicas adoptan ante las organizaciones de voluntariado se reflejan en diversos ámbitos: aparecen en el talante y en las decisiones que toman los dirigentes políticos, se expresan en la normativa jurídica y se hacen igualmente patentes en las disposiciones de sus agentes. Los gestores y los técnicos de las administraciones se relacionan con las organizaciones desde las directrices que les imponen los responsables políticos y siguiendo la normativa existente, por lo que constituyen un colectivo a través del cual podemos aproximarnos al conocimiento de los rasgos que presentan las relaciones existentes entre las administraciones públicas y las organizaciones de acción social.

Dentro de los agentes que actúan desde las administraciones y que mantienen relaciones con las organizaciones de voluntariado, se encuentran los ges-

tores o responsables de planificación, gestión y evaluación de los servicios sociales. Estos agentes son los responsables técnicos de los servicios de acción social (municipales, provinciales o regionales), canalizan, desde sus puestos de trabajo, las directrices que establecen los responsables políticos y, al mismo tiempo, orientan el trabajo de los técnicos de base. Disponen, por ello, de una información relevante sobre el talante de los políticos ante el voluntariado y sobre las condiciones en las que tienen lugar los contactos con las organizaciones y, además, tienen una visión de la proyección que adquiere el trabajo de las organizaciones no lucrativas en los servicios sociales.

Entrevistados los gestores de diversas administraciones públicas locales y regionales encontramos cierta coincidencia en sus opiniones, pero se perciben, también, claras discrepancias. Todos ellos, por ejemplo, reconocen que los responsables políticos de sus administraciones se preocupan poco del voluntariado. Corroboran, por ejemplo, que «desde la Junta se hacen algunas campañas, gastan algún dinero en propaganda, subvencionan a algunas organizaciones. A pesar de ello, son esporádicas las intervenciones concretas que realizan a favor del voluntariado» (entrevista 27). Esa circunstancia explica, en parte, que los gestores se relacionen poco con las organizaciones de voluntariado: «muy de tarde en tarde nos vemos con los técnicos de las organizaciones grandes» (entrevista 28).

Más allá de estas coincidencias, los gestores discrepan entre ellos y manifiestan puntos de vistas diferentes sobre el cometido de las organizaciones, su dependencia de las subvenciones públicas y sobre la conveniencia o no de potenciar las relaciones desde las administraciones. Algunos afirman que debe apoyarse su presencia e implicación en los programas de servicios sociales. Piensan, igualmente, que el trabajo de las organizaciones pueden servir para resolver los déficits que existen en los servicios sociales: «el voluntariado es un complemento de nuestra actividad [...], cuando los profesionales no llegan, cuando falta una parcela que no pueden atender, si hay voluntarios, puede cubrirse» (entrevista 24).

Para otros, esa situación no es la más apropiada y asumen que las organizaciones de voluntariado deben funcionar y operar como un movimiento social y les atribuyen sus mismos cometidos: «las organizaciones tienen que ser agentes de movilización, un medio de concienciación y de cambio social» (entrevista 26). Por eso, cuestionan la dependencia que algunas organizaciones tienen de las subvenciones públicas: «no nos parece correcta la dependencia que manifiestan muchas organizaciones de los dineros de la Administración» (entrevista 27).

Junto a los gestores, existe también un grupo de técnicos (trabajadores sociales, animadores sociocomunitarios) que actúan desde las administraciones locales —diputaciones y ayuntamientos de más de veinte mil habitantes— poniendo en práctica las directrices que diseñan y establecen los gestores y los responsables políticos, al tiempo que son testigos de excepción, cuando no dinamizadores y colaboradores, del trabajo de las organizaciones no lucrativas. Conocen, por tanto, directamente las condiciones en las que se

plantean y se realizan los contactos de las administraciones y las organizaciones.

Los profesionales que intervienen en el medio rural se relacionan preferentemente con las organizaciones de «animación social». En general, consideran que su trabajo con las asociaciones voluntarias es escaso. Ese distanciamiento lo atribuyen a diversas causas. Una de las razones es que: «los responsables políticos de la Diputación no apoyan el trabajo con el voluntariado y los gestores tampoco incentivan esa labor» (entrevista 18). Otro factor es la escasez de medios y la ausencia de planes y directrices: «no sabemos qué debemos hacer o cómo podemos actuar ante estas organizaciones» (entrevista 17). A ello se une el exceso de trabajo y la falta de tiempo para poder dedicarse al fomento del voluntariado: «no llegamos a las tareas habituales, no tenemos tiempo para hacer lo que debemos, como para meternos en el voluntariado» (entrevista 19).

Estos técnicos son partidarios de incrementar sus contactos con las organizaciones y consideran que esta tarea «es una asignatura pendiente; cuando llegue el momento, debemos prestarle atención» (entrevista 20). Piensan que los voluntarios tienen un cometido en el bienestar social y asumen que pueden ser un recurso y un apoyo para su trabajo: «las organizaciones pueden ser un instrumento de dinamización y de movilización de las comunidades locales» (entrevista 20).

Los profesionales que actúan en los servicios sociales municipales de carácter urbano confirman el desinterés que manifiestan los responsables políticos hacia el voluntariado y reconocen, también, que no disponen de condiciones favorables para poder trabajar con las organizaciones. Manifiestan, sin embargo, algunas discrepancias en cuanto al papel que deben desempeñar las organizaciones en el bienestar social y en la consideración que hacen de las relaciones entre las organizaciones y las administraciones públicas.

Existen dos planteamientos y valoraciones diferentes sobre el papel de las asociaciones de voluntariado en la atención social. Encontramos, por un lado, a un grupo de técnicos abiertamente partidarios de que las organizaciones se impliquen en los servicios sociales: «el trabajo que realizan es importante y sería bueno que recibieran apoyo desde arriba, pues atienden a personas y a colectivos a los que nosotros no podemos llegar» (entrevista 21).

Esta actitud favorable a la participación del voluntariado en los servicios sociales aparece significativamente en aquellos profesionales que reconocen en las entrevistas mantener habitualmente relaciones de distinto tipo con las organizaciones. Con las grandes, mantienen relaciones más sustantivas, de colaboración y coordinación o derivan puntualmente usuarios hacia ellas: «cuando llega, por ejemplo, una persona a pedirnos ropa, le derivamos y le ponemos en contacto con los técnicos de Cáritas» (entrevista 21). Con las organizaciones de pequeño tamaño, su relación es más esporádica y se suele centrar, en cambio, en la atención a demandas y a solicitudes de ayuda o información que éstas les plantean. No obstante, en todos los casos, la valoración que hacen de estas relaciones es muy positiva: «son relaciones personales, fluidas, cercanas y no burocratizadas, todo funciona libremente» (entrevista 20).

Entre los técnicos de los ayuntamientos, existe también otro grupo que cuestiona el trabajo de las organizaciones y asume una actitud crítica con el voluntariado. Justifican su postura con diferentes argumentos: en primer lugar, cuestionan la utilidad del trabajo que realizan las organizaciones, porque entienden que su incidencia en el bienestar social es limitada y puntual: «sus acciones son parches y no sirven para resolver los problemas; las personas y las situaciones en las que intervienen, debieran ser atendidas por las administraciones» (entrevista 22). En segundo lugar, recelan del compromiso de los voluntarios y consideran que su implicación en las organizaciones es poco exigente. «la dedicación de los voluntarios no es seria; su participación en las organizaciones está sometida a circunstancias personales de tiempo y ganas» (entrevista 22). Por último, son especialmente críticos con el interés que muestran actualmente la administración por el voluntariado. «A las administraciones, puede interesarles sustituir el trabajo de los profesionales por el de las organizaciones, son mano de obra barata que les sirve para reducir sus aportaciones en servicios sociales y para desplazar la contratación de nuevos técnicos de acción social» (entrevista 23).

#### 4. Conclusiones

La investigación realizada nos descubre las constantes que caracterizan a las interacciones entre las organizaciones de voluntariado y las administraciones autonómica y local, permitiéndonos, al mismo tiempo, contrastar y matizar algunas interpretaciones que, en los últimos años, se vienen elaborando sobre el tercer sector.

Atendiendo a los resultados obtenidos, se confirma la heterogeneidad de las asociaciones que operan en el ámbito de la atención social y la diversidad de situaciones en las que éstas se encuentran. En este sentido, identificamos tres tipos de asociaciones que presentan importantes diferencias en cuanto a sus cometidos y funciones sociales, de donde se derivan también diferencias sustanciales con relación a las causas o a los motivos que justifican su emergencia y su expansión y al modo en que se articulan con las administraciones públicas y al papel que desempeñan en la atención social.

En concreto, las asociaciones de «promoción social» crecen y se expanden en el ámbito rural o en determinados barrios de las ciudades en los que las administraciones intensifican sus esfuerzos para hacer llegar algunos servicios sociales. Ejercen, en este sentido, un papel instrumental, son un cauce o una vía a través de la cual las administraciones distribuyen determinados servicios entre la población. Las asociaciones de «autoayuda», en cambio, aparecen en aquellos ámbitos de atención social donde la Administración no está presente. Por eso, su cometido es el de subsanar el vacío existente y reclamar determinados servicios a las administraciones. Se da, pues, una función de complementariedad, en la medida que prestan servicios y atienden a colectivos que la Administración no contempla. Las asociaciones de «ayuda a terceros» operan con independencia de la presencia o ausencia de los servicios que presta la

Administración. Surgen por el impulso y la continuidad de tradiciones e inquietudes solidarias que trascienden las coyunturas históricas en las que el Estado se compromete en la atención social. No obstante, se adaptan a la expansión o a la contracción de los servicios públicos, reorientando su acción social hacia aspectos de la misma a los que la Administración no llega. Adoptan, de este modo, una función de complementariedad.

De esta disparidad de situaciones, se deriva que la expansión y la proyección del tercer sector y sus pautas de relación con la Administración pública no obedecen a una única causa. No responden únicamente, como pretenden algunos autores, a la incapacidad que el mercado o el sector público expresan en la atención de las necesidades y demandas que manifiesta la población, algo que resulta evidente en el caso de las organizaciones de «autoayuda». Por el contrario, en algún caso (asociaciones de «promoción social») es, precisamente, la intervención del sector público la que dinamiza y favorece la emergencia de iniciativas sociales. Del mismo modo, la acción pública no supone necesariamente la contracción del tercer sector, aunque ciertamente obliga a las organizaciones a reorientar su labor hacia otros colectivos y hacia otras facetas de la atención social, como reflejan las organizaciones de «ayuda a terceros».

Por otra parte, los cometidos que asumen las entidades de voluntariado permiten plantear a las administraciones que operan en el ámbito autonómico y local distintos modos de articulación y colaboración con ellas. Nuestro estudio confirma, en concreto, que las administraciones se aproximan a las entidades con la intención de aprovechar sus redes sociales, delegar la atención social de determinados colectivos o utilizar sus prestaciones. En este sentido, podría entenderse que los convenios y los contratos establecidos entre la Administración y las grandes organizaciones de «autoayuda» y de «ayuda a terceros» suponen una privatización de la atención social.

Se constata, igualmente, que la mayor parte de las entidades acuden y se sirven de las subvenciones que prestan las administraciones públicas. Ello supone, evidentemente, la aceptación tácita de las políticas sociales de la Administración, que se plasman fehacientemente en las líneas de subvención. Sin embargo, frente a las críticas que realizan algunos autores respecto a esta sumisión, los resultados de nuestro estudio confirman que ni las administraciones manifiestan una preocupación especial por controlar a las entidades de voluntariado, ni las organizaciones asumen sus dictados pasivamente. Al mismo tiempo, las organizaciones gozan de cierto margen para atender, con libertad e independencia, determinadas necesidades sociales y plantean, también, reivindicaciones o llaman la atención sobre necesidades no cubiertas, como ocurre especialmente con las asociaciones de «autoayuda».

La constatación de estos hechos no impide, sin embargo, reconocer que la relación entre la Administración y muchas de las entidades de voluntariado, salvo en el caso de las grandes organizaciones de «autoayuda» y de «ayuda a terceros», tienen escasa intensidad y alcance. Ello se debe a dos factores que interactúan mutuamente. Por un lado, se explica por la idiosincrasia de las organizaciones que operan en el ámbito autonómico y local: tal como hemos

visto, se trata de organizaciones de pequeño tamaño, fragmentadas, con recursos humanos y económicos reducidos, con escasa capacidad para generar iniciativas solventes y con posiciones negociadoras muy débiles frente a las administraciones. Por otro lado, se explica, también, por las disposiciones y actitudes que asumen los agentes que actúan desde las administraciones. En general, y debido a las características de las entidades, los responsables de las administraciones valoran su trabajo, pero se muestran poco convencidos del potencial y de la capacidad que muchas de ellas tienen en la prestación de servicios. A ello se unen las condiciones de trabajo de los técnicos y su visión crítica sobre el papel y el cometido que les corresponde ejercer a las entidades de voluntariado en los servicios sociales.

Estas consideraciones permiten matizar las valoraciones que distintos autores realizan sobre la dinámica de las relaciones entre las administraciones públicas y las entidades. Tal como advertíamos anteriormente, en los últimos años se impone la idea de que «hemos pasado de un estado omnipresente a un estado relacional» (Pérez Díaz-López, 2003: 328) y se generaliza la opinión de que las organizaciones de voluntariado tienden a coordinarse y articularse en sus actividades con las administraciones (Madrid, 2002: 370). Estas valoraciones reflejan, sin duda, una tendencia real. Ahora bien, debemos advertir que esa dinámica no es homogénea, no adquiere la misma intensidad ni se plantea de la misma forma en todos los lugares. En el caso estudiado, se aprecia que sólo las grandes organizaciones de «autoayuda» y de «ayuda a terceros» muestran esa tendencia a la coordinación y articulación de su trabajo con las administraciones. En el resto, la colaboración es muy esporádica y apenas se plantea coordinación con las administraciones.

Al hilo de lo indicado, parece evidente que para entender, en toda su amplitud y complejidad, la dinámica reciente de las interacciones entre el sector público y el sector no lucrativo, no es suficiente con analizar los planteamientos de la Administración central y de las grandes organizaciones de voluntariado. Es preciso, también, atender al comportamiento que adoptan las administraciones que operan en el ámbito autonómico y local, y deben tenerse en cuenta, igualmente, los planteamientos que asumen las distintas organizaciones que operan en dicho espacio. Este hecho es especialmente claro en nuestro país, pues, tal como advertíamos anteriormente, las organizaciones tienen una fuerte presencia local y regional y, en el momento actual, son los gobiernos autonómicos los que asumen la definición de las políticas sociales y la planificación y gestión de los servicios sociales.

Por otro lado, es incuestionable que, para alcanzar una comprensión amplia del contenido y del alcance de las relaciones entre las administraciones públicas y las organizaciones de acción social, no basta con analizar los factores estructurales que envuelven o condicionan dichas relaciones, sino que es igualmente necesario prestar atención a los planteamientos y a las consideraciones que adoptan los agentes que protagonizan y participan en ellas. Éste ha sido el horizonte desde el que hemos planteado nuestro estudio, y desde ese marco se entienden y se explican los resultados alcanzados en nuestra investigación.

## Bibliografía

- ABRAHAMSON, P. (1995). «Regímenes europeos de bienestar y políticas sociales europeas: ¿convergencia de sociedades?». En: SARASA, S.; MORENO, L. (comp.). *El estado de bienestar en la Europa del sur*. Madrid: CSIC/MTAS.
- ARIÑO, A.; CUCO, J. (2001). «Las organizaciones solidarias». *Revista Internacional de Sociología*, 29, p. 7-34.
- ARIÑO, A. (2004). «Asociacionismo, ciudadanía y bienestar social». *Papers*, 74, p. 85-110.
- ASCOLI, U. (1987). «Estado de bienestar y acción voluntaria». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 38, p. 119-162.
- ASCOLI, U.; PAVOLINI, E. (2000). «Las organizaciones del tercer sector en las políticas socioasistenciales en Europa: comparación de diferentes realidades». En: AA. VV. *Las estructuras de bienestar en Europa*. Madrid: Civitas, p. 827-858.
- BRUGUÉ, Q.; GOMÁ, R. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- BRUGUÉ, Q.; FONT, J.; GOMÁ, R. (2003). «Participación y democracia. Asociaciones y poder local». En: FUNES, M. J. (ed.). *Movimientos sociales: cambio social y participación*. Madrid: UNED, p. 109-132.
- CABRA LUNA, M. A. (1999). «El tercer sector». En: CARPIO, M.: *El sector no lucrativo en España*. Madrid: Pirámide, p. 75-112.
- CIMOP (1998). *Iniciativa privada y servicios sociales*. Madrid: MTAS.
- DONATI, P. (1998). «La crisis del estado social y la emergencia del tercer sector: hacia una nueva configuración relacional». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 5, p. 15-35.
- FUNDACIÓN TOMILLO (2001). *Empleo y trabajo voluntario en las ONG de acción social*. Madrid: MTAS.
- GIDRON, B.; KRAMER, R.; SALAMON, L. (1992). *Government and the Third Sector. Emergin Relationships in Welfare States*. San Francisco: Jossey Bass.
- JOHNSON, N. (1990). *El estado de bienestar en transición*. Madrid: MTSA.
- HERRERA, M. (1998). *El tercer sector en los sistemas de bienestar*. Valencia: Tirant lo Blanc.
- HERRERA, M.; CASTON, P. (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona: Ariel.
- KOOIMAN, J. (ed.) (1993). *Modern Governance*. Londres: Sage.
- KRAMER, R. (1981). *Voluntary agencies in the Welfare State*. Berkeley: University of California Press.
- KRAMER, R. (1987). «Voluntaries agencies and the personal social services». En: POWELL, W. (ed.). *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press, p. 240-257.
- MADRID, A. (2001). *La institución del voluntariado*. Madrid: Trotta.
- MONTAGUT, T. (2003). *Política social*. Barcelona: Ariel.
- NAVARRO, C. J.; RODRÍGUEZ, M. J. (2004). «Administración pública y tercer sector. Propuesta analítica y estudio de caso de Andalucía». *Papers*, 73, p. 105-125.
- PÉREZ DÍAZ, V.; LÓPEZ, J. P. (2003). *El tercer sector social en España*. Madrid: MTAS.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (coord.) (2003). *Las entidades voluntarias de acción social en España. Informe general*. Madrid: FOESSA-CARITAS.
- RUIZ DE OLABUÉNAGA, J. I. (dir.) (2000). *El sector no lucrativo en España*. Bilbao: Fundación BBV.
- SALAMON, L. (1987). «Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government Nonprofit Sector Relations». En: POWELL, W. W. (ed.). *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press.

- SARASA, S. (1995). «La sociedad civil en la Europa del Sur. Una perspectiva comparada de las relaciones entre el Estado y asociaciones». En: SARASA, S.; MORENO, L. (comp.). *El estado de bienestar en la Europa del sur*. Madrid: CSIC.
- SOLANES, A. (2001). «El trabajo voluntario y su institucionalización jurídica». En: GARCÍA, A.; MARTÍNEZ DE PISÓN, J. (coord.). *Ciudadanía, voluntariado y participación*. Madrid: Dykinson.
- SUBIRATS, J. (ed.) (1999). *¿Existe sociedad civil en España?* Madrid: Fundación Encuentro.
- STREECK, R.; SCHMITTER, P. C. (comp.) (1985). *Private interest Government Beyond the Market and State*. Londres: Sage.
- VINYES, R. (1996). «Aproximación histórica a las asociaciones de carácter no lucrativo en el ámbito de los servicios sociales». En: RODRÍGUEZ CABRERO, G.; CORDONÍU, M. (dirs.). *Las entidades voluntarias en España*. Madrid: MAS, p. 85-115.
- ZURDO, A. (2003). «Voluntariado y estructura social: funciones sociales y límites». En: RODRÍGUEZ CABRERO, G. (coord.). *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Madrid: Foessa-Cáritas, p. 215-285.