

Contribución de la acción voluntaria al bienestar social

Demetrio CASADO

*Real Patronato de Prevención y Atención
a Personas con Minusvalías. Madrid*

Resumen

El sector de la acción voluntaria incluye iniciativas de intervención social. En las concernientes al bienestar social cabe destacar estas aportaciones: el pionerismo, es decir, la capacidad de descubrir nuevas necesidades y modos de respuesta; la ampliación de la oferta que proveen el sector público y el mercantil; evitación de ciertos problemas, como la burocratización; cobertura de algunas necesidades inasequibles a dichos otros sectores.

Palabras clave: Acción voluntaria, bienestar social, política social, voluntariado.

Abstract

Community involvement sector includes various kinds of social intervention initiatives. The following contributions may be highlighted among those related to social welfare: pioneering, i.e., the capability to discover new needs and forms of response to them; the expansion of the services offered of the public and commercial providers; avoidance of certain problems such as excess of bureaucracy; response to certain needs these other sectors cannot provide for.

Keywords: Community involvement, social welfare, social policy, volunteer work.

Es demasiado aburrido seguir la pauta de comenzar definiendo conceptos pero, en esta ocasión, debo hacerlo. Sí, el título indicador de los asuntos que voy a tratar incluye términos que se usan con varios sentidos; he de ofrecer,

pues, mis opciones. Procuraré ser breve.

La acción voluntaria a que me refiero se caracteriza por la graciabilidad. Veámosla en contraste con otra clase de relaciones. Las familias biológicas coope-

ran –y disputan– en virtud del vínculo de la sangre; los cónyuges y amigos se relacionan mediante alianzas de donación personal. En el mercado, en cambio, la acción económica se guía por el principio de interés particular. En cuanto a la política pública, la acción se basa en mandatos de partido o legales. La graciabilidad que es propia de la acción voluntaria no arraiga en deberes familiares o amicales, ni en el ánimo de lucro, ni en compromisos políticos, sino en lo que vulgarmente se llama la real gana. Obviamente, las anteriores caracterizaciones no son más que tipos puros de las relaciones sociales.

La acción voluntaria que más luce es la que se lleva a cabo mediante organizaciones, sea *Greenpeace* o la Fundación March. Pero yo no excluyo de mis consideraciones las aportaciones individuales: en homenaje a quien recién cumplió quinientos años, pondré el caso de Juan Ciudad, en sus primeras acciones socorristas.

Para glosar la segunda noción mencionada en el título, comenzaré con una anécdota. En viaje que hice hace unos pocos años a Baeza, tras admirar la fachada del edificio que fuera sede de la gracia y la justicia, decidí visitar su interior. Desgraciadamente, nada encontré que mereciera la pena desde un punto de vista artístico. Tal vez por ello, me fijé en el rótulo que campeaba sobre la puerta de cierto despacho: *«Patronato Municipal de Bienestar Social»*. Quise saber cuales eran las actividades de la institución y, no siendo hora de oficina, se lo pregunté al agente urbano que hacía guardia en el edificio: *«Pos ya lo dice el nombre, too cosa güena: guarderías para los pequeños, centros de ayuda a los viejos y minusválidos...»*. Aparentemente,

aquel patronato se servía de la etiqueta «bienestar social» para referirse a los servicios sociales personales. Nada del otro jueves, por cierto, sino harto frecuente en organigramas de Corporaciones Locales y Comunidades Autónomas en los dos últimos decenios. El hecho cuenta, además, con argumentos de autoridad –al menos, política– como muestra esta proposición de una alta cargo de la que hoy se llama Administración General del Estado (citada por Linares, 1988): *«... para hacer efectiva la política de bienestar social, es necesario contar con su instrumento básico, es decir, con un sistema de servicios sociales ...»*

Yo prefiero una noción de bienestar social más abarcadora, sobre todo para no inducir falsas valoraciones. Estoy convencido de la importancia de los servicios sociales en la cobertura de las necesidades humanas, pero resulta evidente que hay otras ramas de intervención orientadas al mismo fin y de no menor relevancia, como: la política sanitaria, la educativa, la de protección y promoción del empleo, la de vivienda y urbanismo, los programas de pensiones contributivas y asistenciales.

Hechas las anteriores opciones conceptuales, concluyo estas palabras introductorias con una referencia contextual tan importante como obvia. El siguiente examen de las aportaciones de la acción voluntaria al bienestar social se sitúa en el supuesto de las sociedades que practican el pluralismo institucional, en el que encuentra cancha la acción voluntaria. Lo que no ocurre, desde luego, cuando los clanes familiares, las iglesias absolutistas o los estados jacobinos imponen el monopolio de las funciones colectivas.

Pionerismo

Mirando la acción pro bienestar con perspectiva histórica, me parece oportuno comenzar destacando sus iniciativas pioneras. Salvo en sociedades extremadamente intervenidas, las primeras respuestas a las necesidades humanas emergentes provienen del círculo de la solidaridad primaria, es decir, familiares y amigos. Mas cuando falla, es frecuente que la acción voluntaria le haga el quite antes de que lleguen la oferta comercial y la política.

A los agentes económicos movidos por el deseo de lucro sólo les interesan las demandas solventes y estables, de modo que no se sienten llamados por las urgencias sociales, asunto clave del bienestar social. En cuanto a los poderes públicos, conviene fijarse en que se orientan fundamentalmente por el principio de seguridad; de ese modo, su prioridad es el control del poder, no la satisfacción de las necesidades humanas críticas. Por supuesto que no es el mismo caso el del Estado gendarme que el de fomento o el de servicios. Pero incluso en éste último se aprecian graves fallos en lo que pudiéramos llamar puntualidad político-social.

Muchos de los individuos de las sociedades europeas del siglo XVI padecieron pobreza extrema y continuada. Frente a tal fenómeno, los que podemos considerar como incipientes estados modernos se ocuparon más de controlar a los menesterosos que de poner remedio a su penuria. En efecto, lo que destaca de la acción oficial frente a dicho problema fue la prohibición o la regulación restrictiva de la mendicidad. Los desplazamientos de los mendigos ambulantes eran

vistos como un vagabundeo amenazante de la seguridad económica y personal. No se excluía en las normas de los poderes públicos el socorro de los pobres, pero se dejaba su práctica a la iniciativa graciable o discrecional de los agentes personales e institucionales. En tal régimen, las propuestas y realizaciones más innovadoras surgieron en el sector de la acción voluntaria: sirvan como ejemplo ilustrativo el programa de reinserción social de que nos informa Fray Juan de Robles (Soto, 1965) o los colectivos integrales de Vasco de Quiroga (Warren, 1977).

El Estado de fomento fue, por definición, sensible y propicio al cambio, pero ello no supondría la anulación del pionerismo voluntario. Veamos un caso indicativo de lo contrario: las Sociedades Económicas de Amigos del País. Fueron impulsadas y apoyadas por la Corona, siendo su titular Carlos III, con objeto de que tradujeran a proyectos aplicables las ideas de la Ilustración. De este modo, el Estado venía a expresar su confianza en la capacidad pionera de la acción voluntaria. Como ejemplo de la dedicación de tales entidades a las demandas sociales, pueden verse en su biblioteca los trabajos concernientes a dicho asunto promovidos o presentados en la de Madrid.

El Estado de servicios ha llegado a desarrollar una amplia gama de intervenciones sociales, y cabría pensar que no ha dejado margen para el pionerismo. Sin embargo, cada día tenemos ocasión de comprobar lo contrario; al menos en España. Observemos el caso de la deficiencia mental, que es un fenómeno tan viejo como el mundo. Pues bien, el relevo de la atención minimalista y fundamentalmente asistencial por una política

polivalente y universalista se ha llevado a cabo en nuestro país siguiendo la pista de iniciativas y presiones del sector voluntario, principalmente asociaciones de padres y personalidades particulares. Acaba de morir Carmen Gayarre, un ejemplo destacado de estas últimas. Según ella misma, esta es la frase que más oyó en su vida de brega: «*D^a Carmen, para eso que usted quiere hacer no existe cauce administrativo*» (Iribarren, 1995).

Antes de pasar a otro asunto, hago la salvedad de que el pionerismo aparece con frecuencia en la acción voluntaria, sin que parece que pueda decirse que sea esencial a ella. Basta mirar su práctica a nuestro alrededor para comprobar que no falta la rutina y el seguidismo oficialista. Esto último se ve favorecido por las convocatorias de subvenciones, generalmente muy dirigistas.

Participación en la oferta

En las sociedades de régimen mixto en la producción de bienes y servicios, la aportación más obvia de la acción voluntaria al bienestar social consiste en el mero hecho de su participación en la oferta atinente al mismo. En el mercado económico resulta perturbador, no pocas veces, el exceso de oferta. Hasta puede dar lugar a reestructuraciones desmanteladoras —acabo de oír por la radio una canción titulada «*Preparados para la reconversión*». Tal riesgo no es ajeno a las ramas de actividad de bienestar social: recordemos la crisis de los servicios sanitarios y educativos privados por efecto, principalmente, de la expansión de los públicos. Pero la acción voluntaria suele tener oportunidades de reconducir su esfuerzo. Ello es así porque, en nuestras

sociedades, las demandas sociales crecen más deprisa que la capacidad de cubrir las en régimen comercial o público.

Es de justicia recordar, de todos modos, que no faltan discrepancias en el juicio sobre la participación de la oferta voluntaria en la provisión de bienes y servicios. Puede servir de ejemplo lo acontecido en el mandato político que se inicia en 1983. Mientras que el ministro Boyer practicaba e inspiraba una política relativamente liberalizadora, en los Ministerios de Sanidad y de Educación y Ciencia, así como en la Dirección General de Acción Social se demostraba, dicho suavemente, poco aprecio por la iniciativa privada, tanto comercial como voluntaria. El hecho, por lo demás, era coherente con la ideología resueltamente igualitarista y estatista que aparentemente profesaba el partido gobernante. No será necesario, por obvio, argumentar que la acción comercial en bienestar social se da de tortas con tal ideología. El choque de la misma con la acción voluntaria ha sido menos proclamado, pero no es difícil de diagnosticar. Por de pronto, la oferta voluntaria, es libre y fraccionada, así que no se ordena espontáneamente en función de un posible plan de redistribución e igualdad socioeconómica. Ante tal circunstancia, la opción socialista más simple consiste en suprimir la acción voluntaria sustituyéndola por la acción pública. La fórmula resulta, por lo demás, muy funcional para el afán estatista, en cuanto que el desalojo de una parte de la sociedad civil se haría al amparo de un criterio legitimador.

La animosidad de los departamentos centrales frente a la acción voluntaria había sido anticipada por no pocos órganos homólogos de Comunidades Au-

tónomas y Corporaciones Locales controlados por el PSOE. Mas es evidente que la tendencia no llegó a culminar, habiendo derivado por dos líneas de fuga muy visibles en la rama de los servicios sociales. Lo que suele llamarse el discurso político ha pasado de la inicial enemiga o, al menos, reserva hacia el sector voluntario a tirarle los tejos públicamente: «*He aquí el vivo deseo de la Junta de Andalucía por ampliar los lazos de colaboración entre las instituciones y las organizaciones de acción voluntaria, así como favorecer su desarrollo e implantación social*», decía el Presidente en carta dirigida a los voluntarios andaluces en diciembre de 1993 (citada por Hermosín, 1994). En cuanto a la práctica política, el estatismo inicial ha venido a transformarse en una mezcla de dirigismo explotador y proteccionismo. La principal herramienta del dirigismo explotador son las convocatorias de subvenciones, incluyendo los convenios-programa (Benito, 1990). El proteccionismo ocurre como consecuencia, bien de situaciones de fuerte influencia privada sobre órganos públicos, bien del consabido clientelismo político.

Es de elemental justicia advertir que las prácticas descritas no son exclusivas del circuito del PSOE. Me parece a mi que, con independencia de cuales fueran los principios en el punto de salida, las fuerzas ejercientes del poder, para el asunto que aquí se trata, han venido a converger en el criterio pragmático de que las entidades voluntarias les resultan útiles para cubrir de alguna manera sus responsabilidades en materia social, así como para enlazar políticamente con las bases sociales. Estas conveniencias no siempre respetan las que supongo reglas

básicas de la colaboración privado-pública: 1) las subvenciones son un medio de fomento, de modo que no deben ser dirigistas, ni han de cubrir necesariamente el coste total de las acciones para las que se ofrecen; 2) en materias sobre las que los poderes públicos han asumido responsabilidades (servicios sanitarios, educación obligatoria, servicios sociales), no es propio que los mismos capten la colaboración privada mediante subvenciones discrecionales, sino por contratos y conciertos a precios justos.

Podría pensarse que la utilización, por los organismos públicos, de los contratos y conciertos de servicios con las organizaciones voluntarias no lleva aparejada la función de ampliar la oferta a que me vengo refiriendo en este punto. Ciertamente lo que los poderes públicos se gastan por esta vía de gestión indirecta podrían invertirlo directamente. Pero cabe que consigan por aquel camino menores costos o, sobre todo, que les convenga por circunstancias o previsiones relativas a su capacidad de oferta. Si un determinado organismo público se encuentra con un pico de demanda de cierto servicio y no tiene seguridad sobre su tendencia, le resultará más conveniente concertar una colaboración complementaria que ampliar la oferta propia.

Dicho lo anterior, es el momento de recordar la posibilidad de que la acción voluntaria no signifique una ampliación genuina de la oferta. Por ejemplo, cuando se mantienen servicios con escasa demanda o cuando se prestan con elevados costes. A mayores, no faltan casos de desviación de fondos y de corrupción, según vamos viendo en fuente tan asequible como la prensa diaria.

Termino este punto recogiendo unos datos que deben de ser indicativos sobre la distribución institucional de la oferta en una parcela del bienestar social, la de servicios sociales: en una encuesta realizada en 1993, 3,07% de las familias dicen estar utilizando los de la Administración Pública; 1,47%, de asociaciones sin ánimo de lucro; 1,14%, de empresas privadas (Casado, 1994 a).

Calidad

Voy a referirme ahora a una tercera clase de posibles aportaciones de la acción voluntaria, las de calidad de los servicios. Si miramos el asunto desde el ángulo de la diversidad, me parece plausible la siguiente hipótesis: la participación de la acción voluntaria en la oferta de servicios de bienestar social contribuirá a la variedad de calidades. Por muy estandarizado que esté un servicio en su dimensión técnica, resulta casi forzoso que sus distintos gestores le impregnen de particularidades dimanantes de las formas de ejecución, de los sistemas de gestión y aun de los meros marcos infraestructurales. En el orden de la jerarquía, la cuestión es más problemática: puede ocurrir que la calidad de un determinado servicio voluntario sea superior, o más apreciada, que la de sus homólogos comerciales o públicos, del mismo modo que puede ocurrir lo contrario.

La mera diversidad de la oferta puede considerarse un valor social, de interés directo para el usuario; siempre que tenga posibilidades de elegir, claro. La posibilidad de elegir en asuntos que atañen a la propia salud, la educación de los hijos o la asistencia a un padre dependiente es cosa cuya importancia no necesita ser

ponderada. La diversidad en la oferta permite sopesar las características técnicas de los servicios, desde luego. Pero también da lugar a la búsqueda de lo que voy a llamar el confort espiritual. Los españoles emigrados a Buenos Aires, México, Santa Fe de Bogotá o Valencia (Venezuela) organizan asociaciones las cuales mantienen servicios sanitarios, educativos, sociales y recreativos. No cabe duda de que es factor importante para su elección por sus clientes propios la afinidad o identificación.

Además de los beneficios directos que los usuarios pueden recibir de la diversidad de oferta, hemos de tener en cuenta los esperables por vía indirecta. Me refiero a que la coexistencia de modos diferentes en la provisión de cobertura de la misma necesidad hace posible la emulación y la competencia, de las que suelen seguirse mejoras de calidad de servicio, aparte de las relativas a la gestión.

Pasando al punto de vista de la jerarquía de la calidad, confieso que no dispongo de información empírica en que basar proposiciones generales. En vista de ello, me limitaré a una apreciación frecuente, y hasta tópica, en la literatura sobre el asunto. Se trata de la suelta menor burocratización y deshumanización de la oferta voluntaria frente a la del sector público, muy condicionado por su propio carácter. En efecto, la función pública esta obligada a la igualdad de trato, para lo que se recurre a una intensa y extensa reglamentación, tanto de los criterios de valoración como de los trámites. En rigor, se trata de alcanzar la impersonalización de las decisiones, así que resulta casi inevitables la deshumanización de la conducta funcional

(Casado, 1994 b). Digo «casi» para dejar salvos a tantos funcionarios voluntaristas cuya sensibilidad social o comunitaria prevalece sobre el giro marcado por la noria tecnoburocrática. ¿Me permitirán los aludidos que los represente recordando a la maestra de *Bienvenido, Mr. Marshal?*

La burocratización es consustancial a los servicios públicos, pero los privados y, entre ellos, especialmente los voluntarios no son inmunes a ella. Así, es frecuente que las personas legantes de fondos para la dotación de fundaciones dejen muy determinada la aplicación de las correspondientes rentas. Ello da lugar a dificultades en la gestión de las mismas cuando cambian las circunstancias de referencia; sobre todo si hay que contar con la conformidad del órgano público tutelar. Una señora caritativa o filántropa de Madrid creó, antes de nuestra última guerra civil, el Hospital de Jornaleros. Al término de la contienda, en su magnífica sede –Maudes, esquina con Alenza– se hallaba instalado un hospital militar. Pasaron años hasta que se le devolvió al patronato de la institución la disponibilidad de su inmueble, durante los cuales la Seguridad Social desarrolló notablemente su red hospitalaria. El patronato apreció la inviabilidad de la afectación inicial, de modo que manifestó a la unidad pública competente su deseo de donar el edificio a quien pudiera aprovecharlo en obra social útil. Los trámites duraron años y no conozco la resolución que se adoptara; si he visto que el bello edificio, previa rehabilitación, pasó a albergar el Departamento de la Comunidad de Madrid competente en obras públicas y vivienda –salvo la capilla, reservada para servicios religiosos–.

Electividad

Finalmente, me referiré a una línea de respuestas a las necesidades humanas en las que los agentes voluntarios gozan de una clara electividad, pudiendo llegar a ser exclusivos. Me serviré de ejemplos de general conocimiento para sugerir el alcance de esta faceta de la acción voluntaria.

La sangre humana es imprescindible en la medicina moderna. Más aun, es necesario contar con depósitos abundantes. La atención urgente de las víctimas de un accidente colectivo, por ejemplo, no puede esperar a que aparezcan familiares idóneos y dispuestos a la donación, con los que se cuenta fácilmente en emergencias individuales. Los servicios sanitarios públicos tienen aquí un límite grave en su providencia: no pueden captar la sangre mediante un cuerpo funcional especializado; así que han de recurrir a comprarla o conseguirla de donantes voluntarios. Si asumimos que la venta de sangre no es un medio digno de ganarse la vida –pese a que se practique y nos sirvamos de ella, eso sí, discretamente– llegamos a la conclusión de que el proveedor deseable es el voluntario, asociado o disperso.

El sur de los EE.UU. es continuamente alcanzado por inmigrantes mexicanos ilegales, a la vez que en el sur de México se refugian opositores guatemaltecos. Por el sur de España se cuelean marroquíes aspirantes al empleo europeo, a la vez que el control marroquí del Sahara Occidental ha dado lugar a la instalación de una parte de sus antiguos habitantes en Argelia. Y así sucesivamente... Los inmigrados en situación irregular, como los refugiados en espera de conseguir estatuto oficial de tales,

igual que quienes esperan acampados el retorno demandan atenciones en mayor volumen y con mayor urgencia que el resto de la población; pero no pueden acceder, al menos formalmente, a las que ofrecen los sistemas públicos, ni suelen tener dinero para comprarlas. La ayuda mutua y la heteroayuda voluntaria son los vías de provisión más viables. La consabida cadena de benevolencia de los mejor asentados con sus paisanos recién llegados, por una parte; la fraternidad intercultural o intergrupala, por otra.

Por circunstancias como las que indiqué antes, los recursos sociales públicos suelen ser bastante inelásticos frente a situaciones nuevas o tirones bruscos de la demanda. En un invierno de la primera mitad de los años ochenta, París vio crecer acusadamente su población de gente sin techo —como se usa decir ahora—. A los habituales *clochards* se sumaron en avalancha los *nouveaux pauvres*. El mismo presidente Mitterrand quiso que se proveyera a su acogimiento, pero los recursos públicos no eran suficientes y/o accesibles (Delavennat, 1984 y Estivill, 1985). Hubo de recurrirse a las entidades voluntarias. La rigidez del sector público y la selectividad del comercial, dan lugar a que la oferta voluntaria sea utilizada frecuentemente de manera electiva ante emergencias cualitativas o cuantitativas.

Terminaré con el supuesto de la ayuda mutua y la terapia de pares. No es desdeñable la ayuda del experto a, por ejemplo, los padres que se encuentran con un hijo afecto de tal o cual deficiencia importante. Pero no es sustitutoria del intercambio de información y, sobre todo, la participación de sentimientos que se produce mediante el contacto con pares experimentados en los mismos ca-

sos. Incluso para el caso de las deficiencias que no afectan a la mente se reivindica la exclusividad de la ayuda mutua en ciertas funciones: tal es la filosofía del movimiento internacional *Independent living*. En el capítulo de las adicciones encontramos hechos aun más relevantes. Nadie duda de la importancia de los servicios profesionales para el tratamiento del alcoholismo o de la ludopatía, pero la terapia de pares mediante grupos de afectados no es organizable fuera del circuito voluntario.

Por supuesto que los puntos fuertes de la acción voluntaria que he propuesto, tienen condicionada su virtualidad a la preservación de su estilo típico ideal. Si se mercantiliza o burocratiza acaba perdiendo su ventaja diferencial. Lo que no deja de ocurrir con cierta frecuencia.

Referencias

- BENITO, L. (1990). Las subvenciones, análisis crítico. *Iniciativa social y Estado*. Barcelona: INTRESS.
- CASADO, D. (1994 a). Acción social y servicios sociales. *V Informe sociológico sobre la situación social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- CASADO, D. (1994 b). La burocracia y nuestro mundo. *En defensa de la tolerancia*. Barcelona: La Llar del Llibre.
- DELAVERNAT, C. (1994). Les quichets du sauvetage. *L'Express*, nº 1.738.
- ESTIVILL, J. (1985). Los papeles perdidos de las políticas sociales. *Política social y servicios sociales*. Madrid: Marsiega.
- HERMOSIN, C. (1994). Presentación. *Proyecto Andalucía Solidaria, I Jornadas Andaluzas del Voluntariado*. Junta de Andalucía.

- IRIBARREN, J. (1995). Carmen Gayarre Galbete, Premio Reina Sofía 1995 de Rehabilitación y de Integración. *Boletín del Real Patronato*, nº 32.
- LINARES, E. (1988). La función pública de la iniciativa privada: su aportación al sistema público de servicios sociales. *VI Congreso Estatal de Trabajadores Sociales*. Multicopiado.
- SOTO, F. (1965). De la orden que en algunos pueblos de España se ha puesto en la limosna para remedio de los verdaderos pobres. *Deliberación de la causa de los pobres*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- WARREN, J. B. (1977). *Vasco de Quiroga y sus hospitales-pueblo de Santa Fe*. Michoacán: Ediciones de la Universidad Michoacana.