

## Sector voluntario, creación de empleo y política social. Ilusiones y oportunidades

Virginie PÉROTIN\*

Las organizaciones voluntarias y no lucrativas han suscitado últimamente gran interés en varios países industrializados. La mayor visibilidad del sector voluntario, que coincide con un estancamiento de los recursos del sector público y un elevado desempleo, y su manifiesta capacidad para resolver mejor que los gobiernos ciertos problemas sociales han inspirado la idea de que podría reducirse considerablemente el desempleo mediante la creación de empleo en organizaciones no lucrativas, especialmente en las que prestan servicios sociales y comunitarios. Ahora bien, la capacidad de expansión del sector voluntario puede ser escasa y depender de la financiación pública. El aumento de la aportación de fondos públicos a las organizaciones voluntarias que prestan servicios sociales y comunitarios sólo estaría justificado en el caso de que esas organizaciones logaran objetivos de política social de forma más eficaz que las organizaciones públicas o lucrativas. Aunque tal vez no sea realista ni conveniente transformar el sector voluntario en un proveedor de servicios sociales a gran escala, este sector puede ser hoy día, como lo ha sido en el pasado, una importante fuente de innovación en el campo de la prestación de servicios sociales. En este artículo exponemos concisamente los términos del debate que esta cuestión ha suscitado, examinando las fuentes y la posibilidad de crear empleos en organizaciones voluntarias, además de las consecuencias que en la política social podría tener una mayor participación del sector no lucrativo.

---

\* El presente artículo se basa en investigaciones realizadas por la autora cuando trabajaba en el Grupo Interdepartamental de Análisis e Informes de la OIT. Se agradece profundamente el acceso a la información y la cooperación prestada por el proyecto de estudio comparado del sector no lucrativo de la Universidad Johns Hopkins.

Varios factores han contribuido a que se considere con renovada atención el sector voluntario<sup>1</sup>. En buena parte, el debate de los últimos veinte años sobre la privatización ha estado motivado por las «carencias del Estado», ejemplos de ineficacia achacable concretamente a la intervención de los poderes públicos. En ciertos casos, se ha pensado que los costos provocados por esas carencias superan con creces los beneficios que podrían obtenerse de la intervención estatal cuando fallan los mercados. En determinados países, esas consideraciones, unidas a la preocupación por los déficit públicos, han hecho que el Estado reduzca considerablemente la prestación directa de servicios sociales. Al mismo tiempo, la persistencia de altas tasas de desempleo y el rápido cambio económico y social han estado acompañados de formas de exclusión social que se consideraba que los sistemas de posguerra del Estado de bienestar no han afrontado correctamente. A resultas de todo ello, el sector no lucrativo ha ido apareciendo cada vez más como un posible proveedor de servicios sociales y ha sido reconocido como un colaborador de las autoridades en la lucha contra la exclusión social. Durante el mismo período, en muchos países, diversas organizaciones populares han puesto en marcha con buenos resultados iniciativas en sus comunidades para combatir la exclusión social, el desempleo y la degradación de las ciudades. Algunas de esas iniciativas han recibido un apoyo considerable de los poderes públicos. Las ventajas fiscales concedidas a las donaciones a entidades benéficas han aumentado también en varios países. El propio sector voluntario ha aumentado su visibilidad y profesionalismo en los últimos veinte años y muchas organizaciones han adquirido nuevas capacidades para competir por subvenciones públicas y obtener recursos procedentes de actividades comerciales.

El redescubrimiento del potencial del sector no lucrativo ha inspirado la idea de que podría ser una magnífica fuente de creación de empleo y de que incluso se podrían resolver muchos de los problemas sociales actuales promoviendo las organizaciones no lucrativas y el trabajo voluntario a gran escala. Esas esperanzas se expresan en distintos contextos y han solido plantearse en torno a dos posibilidades. Según la primera, los servicios sociales que actualmente asume el Estado serían subcontratados masivamente a organizaciones no lucrativas. Los subsidios de asistencia social abonados a los ciudadanos podrían utilizarse para remunerar trabajos comunitarios realizados en organizaciones no lucrativas por personas desempleadas, lo cual permitiría ampliar y abaratar los servicios sociales y comunitarios. El ahorro provendría de una reducción de los trámites burocráticos antieconómicos que se considera

---

<sup>1</sup> El documento examina el papel desempeñado por el sector voluntario en los países industrializados, cuya situación no es la misma que la de los países en transición y países menos adelantados, debido a sus diferentes tradiciones políticas y a la amplitud de la protección del bienestar público.

que imponen unos costos elevados al Estado de bienestar, de la utilización del trabajo voluntario y las donaciones y de la contratación de desempleados por un bajo «salario social» en lugar de contratar a más funcionarios públicos. Se alentaría las donaciones y el trabajo voluntario con diversas medidas, como ventajas fiscales adicionales, «salarios sombra» para el trabajo voluntario, etc. Los demás gastos extra que no cubriese ese ahorro se sufragarían con nuevos impuestos que gravasen, por ejemplo, las actividades contaminantes o los artículos de lujo.

La segunda posibilidad entraña reorganizar el estilo de vida de la población activa para que la mayoría de las personas realicen tanto trabajos remunerados como voluntarios para organizaciones no lucrativas que presten servicios comunitarios y personales<sup>2</sup>. Financiados parcialmente con fondos públicos, trabajo voluntario y donaciones y con fondos procedentes del mercado, esos servicios podrían satisfacer necesidades ahora desatendidas por un costo inferior que si los prestara el Estado. Los empleos creados podrían tener unos costos laborales menores que los de los empleos del sector público, pero ofrecerían mejores condiciones que las de los empleos en la esfera de los servicios personales del sector privado. La participación de la población en la concepción y la prestación de los servicios aseguraría una cobertura suficiente de las necesidades y fomentaría los vínculos sociales en la comunidad y las relaciones de intercambio no mercantil.

Aunque no todos los que abogan por la creación de empleo en el sector voluntario lo hacen con argumentos tan tajantes, hipótesis como las expuestas han atraído mucho la atención de los encargados de formular políticas y de los medios de comunicación, y es preciso evaluarlas. Tras definir el sector voluntario, en este artículo examinaremos primero sus dimensiones y sus recursos, y hasta qué punto coincide con la imagen de un sector popular basado en el trabajo voluntario en que se fundan las hipótesis que hemos descrito. La segunda cuestión que abordaremos es si el sector puede expandirse lo suficiente para mitigar el desempleo y para hacerse cargo de la prestación de servicios sociales, como se propone. Como se observará, toda expansión de importancia del sector tendría que basarse en la financiación pública, lo cual significa que los recursos públicos se utilizarían para financiar al sector voluntario de preferencia al sector público o para subcontratar servicios sociales a empresas lucrativas. La tercera cuestión que investigaremos será, pues, la de las circunstancias óptimas en las que el sector

---

<sup>2</sup> Ambas versiones de este argumento parten generalmente del supuesto de que las economías industrializadas están llegando al «fin del trabajo» y necesitan una reducción general del número de horas de trabajo con el fin de compartir la carga de trabajo. Las dos propuestas son discutibles, pero ninguna es necesaria para el argumento que aquí se estudia y no serán examinadas en el presente artículo. Para una crítica de la hipótesis del «fin del trabajo» y una evaluación de las posibilidades de crear empleo gracias a la reducción de las horas de trabajo, véanse OIT (1996), OCDE (1998) y Fitoussi (1998).

voluntario podría lograr objetivos de política social al menor costo y los casos en que las «carencias del sector voluntario» y los costos de ineficacia propios de él puedan superar con creces el ahorro obtenido gracias a la movilización de recursos no públicos. Argumentaremos que la gestión constituye un factor esencial a este respecto y evaluaremos algunas formas de organización recientes que pueden estar relacionadas con una aplicación más eficaz y democrática de la política social tanto en el sector público como en el voluntario.

## ¿Qué es el sector voluntario?

No existe una definición del sector voluntario que sea uniforme para todos los países y en todas las disciplinas. Por consiguiente, proponemos una aclaración de las palabras utilizadas corrientemente, junto con una visión a nuestro parecer bastante objetiva de los límites del sector.

Se utilizan varios términos para referirse al sector voluntario o a partes conexas con él de la economía, entre ellos: «tercer sector», «sector independiente», «entidades benéficas», «organizaciones no gubernamentales (ONG)», «no lucrativo» y «economía social». El uso es bastante libre, pero normalmente se entiende lo siguiente: «tercer sector» es un concepto muy conveniente para empezar. Podemos considerar que las economías de mercado capitalista constan de un sector estatal, un sector comercial privado convencional y un tercer sector que no es ni estatal ni comercial privado convencional<sup>3</sup>. El sector estatal se compone de empresas de propiedad pública o estatal, y el sector comercial privado de empresas capitalistas orientadas principalmente a la obtención de beneficios para sus inversores. El tercer sector puede definirse como el conjunto de «organizaciones en las que una categoría de agentes distintos de los inversores [son los] explícitos beneficiarios previstos de la actividad económica de las organizaciones» (Gui, 1991, pág. 552)<sup>4</sup>. Este sector comprende todas las organizaciones privadas no capitalistas (cooperativas, mutualidades de seguros, cooperativas de crédito, etc.) y organizaciones no lucrativas (asociaciones, clubes,

---

<sup>3</sup> Esta clasificación está basada en la propiedad y la gestión de las organizaciones (quién tiene la propiedad de las organizaciones, qué objetivos se persiguen, quién tiene derechos residuales) y es más precisa que la distinción propuesta a menudo entre «Estado», «mercado» y tercer sector, ya que las empresas estatales y las organizaciones no lucrativas pueden operar en los mercados. «Capitalista» califica la propiedad y la gestión en este sentido y no connota ninguna posición ideológica en particular. Otras maneras de clasificar los sistemas económicos pueden basarse, por ejemplo, en formas de coordinación, es decir, en si los recursos son asignados por los mercados o por mecanismos administrativos (como sucede con la planificación).

<sup>4</sup> Véase también la elaboración de Mertens de la clasificación de Gui (Mertens, 1998).

entidades benéficas, etc.), que pueden vender o no bienes y servicios<sup>5</sup>. Las organizaciones del tercer sector, y las no lucrativas en particular, pueden ser constituidas en beneficio mutuo de sus miembros, como los clubes deportivos o asociaciones comerciales, o para el beneficio público, por ejemplo las entidades benéficas (Gui, 1991).

Las organizaciones no lucrativas o voluntarias no tratan de generar beneficios monetarios para distribuirlos a sus propietarios o directivos (Ben-Ner, 1986, pág. 4). Esta característica se plasma a menudo en una restricción legal, que prohíbe distribuir beneficios a sus miembros o propietarios. En la práctica, no siempre es fácil identificar los límites precisos del sector no lucrativo, y las diferencias existentes entre los usos, las legislaciones fiscales y las tradiciones de los diferentes países complican esta tarea (Salamon y Anheier, 1997). El proyecto de estudio comparado del sector no lucrativo de la Universidad Johns Hopkins (a partir de ahora, proyecto JH) ha elaborado una definición de alcance internacional, según la cual el sector no lucrativo comprende las organizaciones autogestionadas privadas con una determinada existencia formal, que no distribuyen los beneficios que puedan generar a sus propietarios o directivos y que conllevan un cierto grado de participación voluntaria (véase Salamon y Anheier, 1996 y 1997).

Como puede deducirse de la clasificación elaborada por el proyecto JH (resumida en el recuadro 1), el sector voluntario es muy heterogéneo. Aunque muchas de las organizaciones que lo forman tienen un fin social, otras promueven intereses comerciales o satisfacen los intereses de grupos de personas que comparten una afición. Algunas pueden ser incluso bastante exclusivas (por ejemplo, clubes de campo). Muchas organizaciones voluntarias existen para fomentar la democracia y proteger los derechos de grupos desfavorecidos, mas, a diferencia de otras organizaciones del tercer sector, como las cooperativas, las organizaciones voluntarias no se rigen necesariamente con arreglo a una base democrática. Si la legislación del país lo permite, algunas pueden incluso defender ideales antidemocráticos o prácticas discriminatorias (Rock y Klinedinst, 1992). Por último, además de pequeñas asociaciones basadas en el trabajo voluntario, el sector no lucrativo comprende también grandes instituciones de carácter muy técnico o especializado, como hospitales, museos o universidades. Esta diversidad es inherente al sector voluntario y es parte esencial de su contribución a la democracia.

---

<sup>5</sup> En los Estados Unidos suele entenderse por «tercer sector» un sector compuesto sólo de organizaciones no lucrativas. Al tercer sector en conjunto se le suele denominar también «economía social», aunque la expresión puede ser utilizada de manera ligeramente más restrictiva, por ejemplo, de forma que aluda sólo a organizaciones del tercer sector democráticas o con tendencias sociales (Rock y Klinedinst, 1992). Las organizaciones no gubernamentales (ONG) (al contrario que las organizaciones gubernamentales, como los organismos de las Naciones Unidas o el FMI) son organizaciones no lucrativas que actúan a nivel internacional.

### Recuadro 1. ¿Qué es el sector voluntario?

Según la definición del proyecto JH, el sector voluntario comprende las organizaciones que cumplen los siguientes requisitos:

- tener una estructura permanente, es decir, no ser simples «agrupaciones informales y de carácter provisional»;
- ser instituciones privadas, independientes del gobierno, aun cuando puedan recibir una considerable financiación pública;
- no distribuir los beneficios que generen a sus propietarios o directivos: cualquier beneficio que se obtenga deberá ser reinvertido y utilizado para proseguir la misión de la organización;
- estar autogestionadas y conllevar cierto grado de participación voluntaria.

La Clasificación Internacional de Organizaciones No Lucrativas (ICNPO) vertebra la amplísima gama de actividades que llevan a cabo las organizaciones voluntarias de los grupos que se exponen a continuación (los ejemplos ilustran esa amplia diversidad):

**Cultura y actividades recreativas:** medios de comunicación y editoriales, bibliotecas, sociedades fotográficas, teatros, ballet, orquestas, coros, sociedades históricas o literarias, fondos conmemorativos, museos y zos, clubes deportivos, asociaciones recreativas, clubes de campo, etc., sin fines lucrativos;

**Educación e investigación:** escuelas, universidades, instituciones de formación permanente, centros e instituciones de investigación y programas de alfabetización;

**Sanidad:** hospitales y residencias para discapacitados, ancianos y enfermos mentales; servicios de consulta externa, centros de fisioterapia, centros sanitarios de la comunidad, organizaciones de prevención del suicidio e intervención ante crisis, instituciones de formación sanitaria, servicios médicos de urgencia y de ambulancias, etc.;

**Servicios sociales:** servicios de asistencia social a menores; prevención de la delincuencia juvenil y del embarazo de adolescentes, centros juveniles, YMCA, Boy Scouts y Girl Scouts; organismos de formación de padres, centros de protección contra la violencia familiar, viviendas de refugio, servicios especializados para discapacitados, asistencia a domicilio, programas de alimentos y de actividades recreativas para ancianos y grupos de apoyo recíproco, asesoramiento personal; organizaciones de prevención de desastres y de socorro en caso de catástrofe, tales como cuerpos voluntarios de bomberos, centros de acogida para personas sin hogar y organizaciones de ayuda a refugiados; y organizaciones que proporcionen dinero, alimentos, prendas de vestir, etc. a personas necesitadas;

**Medio ambiente:** organizaciones que fomentan la protección del medio ambiente y prestan servicios de conservación y ambientales, así como centros de acogida y centros sanitarios para animales, sociedades humanitarias, organismos de preservación de la flora y la fauna silvestres;

**Desarrollo y vivienda:** asociaciones y organizaciones de desarrollo de la comunidad y el barrio que trabajan en favor de la renovación urbana, programas de fomento de capacidades empresariales, asociaciones administrativas de viviendas y programas de asistencia, formación y asesoramiento y empleo comunitario;

**Legislación, defensa y fomento de los derechos humanos y política:** organizaciones que protegen los derechos de ciertos grupos desfavorecidos concretos o los intereses de determinados grupos étnicos y organizaciones que promueven los derechos civiles y los derechos humanos; organizaciones que intervienen en la prestación de asistencia jurídica, la prevención del delito, la rehabilitación de los delincuentes o la ayuda a las víctimas, asociaciones de consumidores, y partidos políticos y organizaciones que hacen campaña en pro de estos fines;

**Intermediarios filantrópicos y promoción del voluntariado:** fundaciones y organizaciones que se encargan de captar fondos y voluntarios para otras organizaciones;

**Actividades internacionales:** organizaciones que promueven programas de intercambio cultural, la asistencia internacional para el desarrollo, el socorro en caso de desastres y los derechos humanos;

**Religión:** congregaciones religiosas y sus asociaciones conexas;

**Asociaciones comerciales y profesionales, sindicatos.**

## Dimensiones y recursos del sector voluntario

Es particularmente interesante en el presente contexto examinar los servicios personales y comunitarios, ya que se citan a menudo como el ámbito en el que debería crearse empleo en el sector voluntario, así como también las pequeñas organizaciones no burocráticas que utilizan voluntarios y persiguen objetivos de interés público (con independencia de que estén organizadas sobre una base de beneficio mutuo o de beneficio público), dado que se habla de ellas como fuentes de empleo por un menor costo global<sup>6</sup>.

### Dimensiones

Tanto por lo que se refiere al empleo como a su participación en la prestación de ciertos servicios, el sector voluntario representa un porcentaje modesto pero significativo de las economías de varios de los principales países industrializados. En 1995, último año sobre el que existen estimaciones comparables, los empleados de las organizaciones no lucrativas representaron entre el 3 y el 12 por ciento del empleo total en los trece países industrializados de los que se dispone de estimaciones (véase el cuadro 1)<sup>7</sup>.

En cada país, el lugar que el sector ocupa ha sido moldeado por factores culturales, sociales e ideológicos, entre ellos las funciones desempeñadas a lo largo de la historia por la religión organizada y el Estado (Salamon y Anheier, 1996 y 1998; Kendall y Knapp, 1996, y Yamauchi, 1998). La mayor parte del empleo del sector no lucrativo corresponde a actividades de sanidad, educación e investigación, servicios sociales y culturales y recreativas (cuadro 2). La sanidad representa un gran porcentaje del empleo del sector voluntario en los países en los que el sector privado asume buena parte de sus funciones (por ejemplo, los Estados Unidos) y uno pequeño en los países en los que el sistema de sanidad es esencialmente público (por ejemplo, el Reino Unido y Suecia). El empleo del sector no lucrativo en la esfera de la formación y la investigación corresponde principalmente a establecimientos de enseñanza privados (a menudo religiosos) y universidades sin fines lucrativos que, en determinados países, reciben la mayor parte de su financiación del presupuesto del Estado (por ejemplo, Francia y Reino Unido).

---

<sup>6</sup> Las únicas estimaciones comparables a escala internacional disponibles sobre el empleo, la financiación y la actividad económica del sector voluntario son los datos del proyecto JH. Además de la información extraída de este proyecto, las cifras citadas *infra* abarcan el grueso del sector, pero no corresponden siempre exactamente a una misma definición y se trata, pues, de cifras que indican magnitudes aproximadas.

<sup>7</sup> Esas estimaciones corresponden al empleo equivalente a tiempo pleno en el sector voluntario tal como se ha definido en la sección anterior, con exclusión de las iglesias (pero no sus actividades benéficas conexas), los partidos políticos y los sindicatos. Para las notas metodológicas, véase Salamon, Anheier y Sokolowski (1995).

Cuadro 1. Porcentaje del empleo total correspondiente al sector no lucrativo en 1995

País	Porcentaje del empleo equivalente a tiempo completo en el sector no agrícola
Alemania	4,55
Australia	7,20
Austria	4,46
Bélgica	10,48
España	4,52
Estados Unidos	7,83
Finlandia	2,96
Francia	4,90
Irlanda	11,54
Israel	9,19
Japón	3,54
Países Bajos	12,40
Reino Unido	6,20

Fuente: Salamon y Anheier, 1998, apéndice del cuadro 1.

Aunque el sector voluntario en conjunto representa una parte del empleo mayor de lo que cabría esperar, la parte correspondiente a las organizaciones populares de interés público es un porcentaje muy pequeño de todos los empleos. El grueso del empleo del sector voluntario se encuentra en sectores en los que hay grandes instituciones de carácter técnico que comparten muchas características con la administración pública y no pueden recurrir principalmente al trabajo voluntario (sanidad, educación e investigación, más la parte de la asistencia prestada por los servicios sociales en hospitales e instituciones similares), y en los compuestos principalmente por organizaciones de beneficio recíproco (actividades culturales y recreativas). Si se examinan sólo los campos en que más abundan las organizaciones benéficas populares, puede estimarse un límite superior para el porcentaje del empleo total asumido por estos tipos de organización, que es muy pequeño. En conjunto, las organizaciones voluntarias consagradas al desarrollo de la comunidad y la vivienda, el medio ambiente, las actividades cívicas, las de defensa de los derechos humanos y las actividades internacionales, los intermediarios filantrópicos y los servicios sociales no lucrativos (menos la asistencia hospitalaria en Francia) proporcionan a lo sumo aproximadamente el 2,5 por ciento del empleo total en Australia, el 3,1 en Austria, el 2,6 en Bélgica, el 0,8 en Finlandia, el 1,7 en Francia, el 2,0 en Alemania, el 1,2 en Irlanda, el 1,4 en Israel, el 0,8 en Italia, el 0,6 en el Japón, el 3,0 en los Países Bajos, el 2,2 en España, el 0,8 en Suecia, el

Cuadro 2. Distribución del empleo en el sector voluntario por campos de actividad en 1995 (porcentaje)

País	Cultura	Educación	Sanidad	Servicios sociales	Medio ambiente	Desarrollo	Defensa de los derechos humanos	Fundaciones	Actividades internacionales	Actividades profesionales	Otras actividades	Total*
Alemania	5,8	12,6	33,2	33,8	0,9	6,6	1,8	0,4	0,7	4,2	...	100,0
Australia	16,8	23,3	18,7	20,2	0,6	10,9	3,2	0,1	0,2	4,3	1,7	100,0
Austria	8,4	8,9	11,6	64,0	0,4	...	4,5	...	0,8	1,4	...	100,0
Bélgica	4,9	38,8	30,4	13,8	0,5	9,9	0,4	0,2	0,2	0,9	...	100,0
España	11,8	25,1	12,2	31,8	0,3	11,2	3,4	0,1	2,0	1,8	0,3	100,0
Estados Unidos	7,3	21,5	46,3	13,5	...	6,3	1,8	0,3	...	2,9	...	100,0
Finlandia	14,2	25,0	23,0	17,8	1,0	2,4	8,7	0,0	0,3	7,2	0,3	100,0
Francia	12,1	20,7	15,5	39,7	1,0	5,5	1,9	0,0	1,8	1,8	...	100,0
Irlanda	6,0	53,7	27,6	4,5	0,9	4,3	0,4	0,1	0,3	2,2	...	100,0
Israel	5,7	50,3	27,0	10,9	0,8	1,0	0,4	2,0	0,1	1,8	...	100,0
Japón	3,1	22,2	46,6	16,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,4	6,3	4,0	100,0
Países Bajos	3,4	28,3	42,5	19,4	0,9	2,6	0,0	0,4	0,6	2,0	...	100,0
Reino Unido	24,5	41,5	4,3	13,1	1,3	7,6	0,7	0,7	3,8	2,6	...	100,0

\* Los totales no siempre suman 100 por haberse redondeado las cifras.

Fuente: Salamon y Anheier, 1998, apéndice del cuadro 1.

1,7 en el Reino Unido y el 1,9 en los Estados Unidos<sup>8</sup>. Los porcentajes reales serán menores, habida cuenta de que, salvo en el caso de Francia, esos porcentajes incluyen las instituciones de asistencia hospitalaria en el grupo de los «servicios sociales». En este grupo, sólo un subconjunto de organizaciones presta servicios personales y comunitarios.

### Cambios recientes del empleo

Los datos sobre la evolución del empleo en el sector voluntario confirman la opinión predominante entre los especialistas de que el sector ha crecido últimamente en varios países. Las estimaciones correspondientes al decenio de 1980 en Alemania y los Estados Unidos indican que el empleo creció mucho más rápidamente en el sector voluntario que el empleo total en esos países, aunque a un ritmo similar al registrado en la rama de servicios durante ese período<sup>9</sup>. Hay ciertos indicios que hacen pensar que esa tendencia también se ha dado en Francia.

El cuadro 3 recoge el crecimiento total y el crecimiento medio anual del empleo en el sector no lucrativo en 1990-1995 en cinco países y sus respectivas tasas medias anuales de crecimiento en los sectores no agrícolas y en los servicios. En esos años, como en los años ochenta, el empleo creció mucho más rápidamente en el sector voluntario que en el conjunto de la economía en esos cinco países, algunos de los cuales sufrieron una grave recesión a principios de los años noventa. En cambio, en el Reino Unido, como en los Estados Unidos, el crecimiento del empleo del sector voluntario no fue mucho más rápido que el registrado en los servicios<sup>10</sup>, pero sí fue sustancialmente más rápido en el Japón, y el más rápido si se compara con el resto de la economía — incluidos los servicios — en Francia y, especialmente, en Alemania. En estos dos últimos países, este crecimiento puede explicarse por la participación del sector no lucrativo en grandes programas subvencionados por el gobierno relativos al mercado laboral, como los planes de formación para el empleo (Birkhölzer y Lorenz,

---

<sup>8</sup> Porcentajes de 1995, excepto Italia y Suecia (1990); véase el cuadro 2.

<sup>9</sup> En los Estados Unidos el empleo creció en el sector voluntario a una tasa media anual del 3,4 por ciento en 1980-1990 (Salamon, Anheier y Sokolowski, 1995, cuadro 10.7), frente al 1,8 por ciento del empleo total y el 3,1 por ciento del empleo en los servicios del sector privado (United States Bureau of the Census, 1993). Otra fuente indica que el empleo en entidades benéficas de los Estados Unidos aumentó a una tasa media anual del 3,3 por ciento en 1977-1994 (Hodgkinson y colaboradores, 1996a), con una tasa del empleo total del 1,7 por ciento y del empleo en los servicios del sector privado del 3,0 por ciento. En Alemania la tasa media anual de crecimiento del empleo en el sector voluntario fue del 3,1 por ciento en 1980-1990 (Salamon, Anheier y Sokolowski, 1995, cuadro 10.7), frente al 0,5 por ciento del empleo total y del 3,0 por ciento del empleo en los servicios del sector privado (Statistisches Bundesamt, 1993). Anheier (1991) constató una tendencia similar durante el período 1970-1987.

<sup>10</sup> En esos dos países el crecimiento del empleo en el sector voluntario fue prácticamente el mismo que el registrado en los servicios del sector privado, según mis estimaciones basadas en United States Bureau of the Census (1993 y 1996), Central Statistical Office (1995) y Office for National Statistics (1998).

Cuadro 3. Evolución del empleo en el sector voluntario en 1990-1995 (porcentaje)

País	Crecimiento del empleo en el sector voluntario <sup>1</sup>		Crecimiento medio anual del empleo en los sectores no agrícolas	Crecimiento medio anual del empleo en el sector de servicios
	Total	Anual (media)		
Alemania	46,6	8,6	-0,5 <sup>2</sup>	1,1 <sup>2</sup>
Estados Unidos	11,2	2,1	0,7 <sup>3</sup>	1,5
Francia	19,6	3,6	0,1	1,1 <sup>4</sup>
Japón	18,7	3,5	1,0	1,3
Reino Unido	4,9	1,0	-0,7	0,7

<sup>1</sup> Empleo equivalente a tiempo completo. Técnicamente, esta información sobre los cambios producidos en el empleo total y en el empleo no lucrativo no es plenamente comparable, ya que el empleo no lucrativo está expresado en equivalencia a tiempo completo, mientras que el empleo total está expresado en número de puestos de trabajo, algunos de los cuales son a tiempo parcial. No obstante, es poco probable que la proporción entre los porcentajes de trabajo a tiempo parcial en el sector no lucrativo y en el conjunto de la economía haya cambiado durante un período de cinco años lo suficiente como para influir sustancialmente en las tasas comparadas de crecimiento del empleo en el sector voluntario y en el conjunto de la economía en los países objeto de estudio. <sup>2</sup> 1991-1995 (toda Alemania). <sup>3</sup> Dato estimado (no se dispone de la cifra correspondiente a 1993-1994). <sup>4</sup> 1990-1996 (fuente: INSEE).

Fuentes: Cálculos basados en Salamon y Anheier, 1998; proyecto JH, 1999; OCDE, 1997, e INSEE, 1998.

1998a, y Demoustier, 1998). Por ejemplo, en 1995 había unos 125.000 *contrats emploi-solidarité* subvencionados en el sector voluntario en Francia (Demoustier, 1998), lo que equivale al 80 por ciento de la creación neta de empleo en el sector voluntario en ese país en 1990-1995<sup>11</sup>.

En Francia, Alemania y Reino Unido se concentró la mayor parte del crecimiento del empleo del sector voluntario en 1990-1995 (dos tercios en Francia y Alemania y nueve décimos en el Reino Unido; véase el cuadro 4), en los sectores que es probable que comprendan las organizaciones populares y los servicios personales y comunitarios, y fueron precisamente esos sectores el objetivo de los programas de desarrollo y relativos al mercado laboral subvencionados por varios gobiernos europeos y por la Unión Europea (Salamon y Anheier, 1998). En el Japón y en los Estados Unidos, sólo un quinto y un tercio, respectivamente, de los nuevos empleos no lucrativos se crearon en esos sectores. Es difícil saber si este crecimiento reciente es una tendencia duradera, dada la escasez de datos. Una cuestión que también se desconoce en gran medida es la duración que tendrán los empleos creados en el sector voluntario<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> En el régimen francés de *contrats emploi-solidarité* (CES), creado en 1989, el Estado sufraga del 85 al 100 por ciento de los costos laborales de los empleos sujetos a esos contratos. Un tipo de subvención similar se aplica en el *Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen* (ABM) alemán (Defourny, Favreau y Laville, 1998).

<sup>12</sup> Se ha constatado que las tasas de desgaste de los establecimientos no lucrativos son notablemente superiores a las de las empresas lucrativas en los Estados Unidos (Chang y Tuckman, 1991), aunque los datos son menos concluyentes en el caso de Francia (véase Archambault, 1997). Los empleos subvencionados por el Estado en el contexto de las políticas del mercado laboral pueden también desaparecer al agotarse los fondos.

Cuadro 4. Distribución por actividades de los cambios habidos en el empleo del sector voluntario en 1990-1995 (porcentaje)

Pais	Cultura	Edu- cación	Sanidad	Servicios sociales	Medio am- biente	Desa- rollo	Cívicas/ derechos humanos	Funda- ciones	Inter- nacio- nales	Profe- sionales	Otras	Total
Alemania	3,1	8,6	18,3	54,6	2,3	6,4	2,4	0,6	1,1	2,6	...	100,0
Estados Unidos	3,1	17,7	44,7	29,2	...	3,0	1,9	...	...	0,5	...	100,0
Francia	15,8	9,3	7,6	46,4	2,7	9,7	2,1	0,0	5,6	0,9	...	100,0
Japón	-0,1	7,7	69,1	16,9	1,3	0,4	0,0	0,5	0,7	1,8	1,6	100,0
Reino Unido	-4,9	-3,5	14,3	32,7	1,1	28,5	1,0	2,4	26,2	2,2	...	100,0

Fuente: Proyecto JH, 1999.

## Recursos

Aunque varias organizaciones voluntarias tienen actividades comerciales, rara vez el mercado es su principal fuente de ingresos. La demanda de servicios del sector voluntario se expresa principalmente en las cuotas de participación de los miembros, las donaciones, los pagos con cargo a presupuestos oficiales y el trabajo voluntario efectuado por organizaciones no lucrativas. La disponibilidad de esos recursos condiciona la capacidad de expansión del sector.

### Recursos financieros

La distribución de los recursos financieros del sector voluntario por fuentes de ingresos en quince países viene indicada en el cuadro 5. Los pagos del sector público consisten en subvenciones directas y contratos públicos y en pagos de terceros, por ejemplo, pagos del seguro médico estatal, bonos y pagos en aplicación de regímenes como los programas Medicaid y Medicare de los Estados Unidos. Las donaciones privadas comprenden donaciones directas de personas y empresas y donaciones y fondos para fundaciones recaudados mediante campañas de captación. Las cotizaciones y los desembolsos privados comprenden principalmente los ingresos procedentes de la venta de servicios y de otras actividades comerciales, las cuotas de participación de los miembros y los ingresos generados por las inversiones.

La característica más destacable de la distribución de los recursos del sector voluntario en la mayoría de los países que figuran en el cuadro 5 es el bajo porcentaje de donaciones privadas, que en 1995 fue inferior al 10 por ciento en todos los países sobre los que existen datos salvo tres: Israel (10 por ciento), España (19 por ciento) y los Estados Unidos (13 por ciento). La otra característica destacable es la participación frecuentemente considerable del sector público: en 1995, los pagos

Cuadro 5. Distribución de los recursos del sector voluntario en 1995<sup>1</sup> (porcentaje)

	Pagos del sector público	Donaciones privadas	Cotizaciones y pagos privados
Alemania	64,3	3,4	32,3
Australia	31,3	6,4	62,4
Austria	50,4	6,1	43,5
Bélgica	77,4	4,5	18,1
España	32,1	18,8	49,0
Estados Unidos	30,5	12,9	56,6
Finlandia	36,2	5,9	57,9
Francia	57,8	7,5	34,6
Irlanda	77,8	7,0	15,2
Israel	63,9	10,2	25,8
Italia <sup>2</sup>	40,2	4,0	55,7
Japón	34,4	3,3	62,3
Países Bajos	60,4	1,5	35,8
Reino Unido	46,7	8,8	44,6
Suecia <sup>3</sup>	26,6	9,4	64,1

<sup>1</sup> Excepto Italia y Suecia. <sup>2</sup> Año 1991: cálculos basados en los datos del proyecto JH. <sup>3</sup> Año 1992.

Fuentes: Cálculos basados en Salamon, Anheier y Sokolowski, 1995, y Salamon y Anheier, 1998.

del sector público representaron entre el 30 por ciento (Estados Unidos) y el 77-78 por ciento (Bélgica e Irlanda) de los ingresos del sector voluntario en los países de los que tenemos información. Los ingresos procedentes de actividades comerciales, que a menudo se piensa que son una fuente prometedora de ingresos, representaron entre el 15 por ciento (Irlanda) y el 62 por ciento (Australia) de los del sector voluntario en 1995, incluidas las cuotas de participación de los miembros.

En el período 1990-1995, el porcentaje de las donaciones privadas descendió en tres de los cinco países de los que tenemos información (cuadro 6). De los otros dos, sólo el Japón arroja un aumento sustancial, pero el porcentaje sigue siendo inferior al de los demás países. En cuatro de los cinco países, el porcentaje de los ingresos por actividades comerciales y por las cuotas de participación de los miembros aumentó en ese tiempo, y el porcentaje de recursos del sector público se incrementó en los Estados Unidos y el Reino Unido<sup>13</sup>. Otras fuentes con-

<sup>13</sup> Sin embargo, la transferencia de parte de la enseñanza superior del Estado al sector no lucrativo en el período objeto de estudio afecta a la distribución de los recursos en el Reino Unido.

Cuadro 6. Evolución de la distribución de los recursos del sector voluntario en 1990-1995 (porcentaje)

	Alemania		Estados Unidos		Francia		Japón		Reino Unido	
	1990	1995	1990	1995	1990	1995	1990	1995	1990	1995
Pagos del sector público	68,2	64,3	29,6	30,5	59,5	57,8	38,3	34,4	39,8	46,7
Donaciones privadas	3,9	3,4	18,6	12,9	7,1	7,5	1,3	3,3	12,0	8,8
Cotizaciones y pagos privados	27,9	32,3	51,8	56,6	33,5	34,6	60,4	62,3	48,2	44,6

Fuentes: Salamon, Anheier y Sokolowski, 1995, cuadro 10.8, y Salamon y Anheier, 1998, apéndice del cuadro 3.

firman esas tendencias durante un período más largo en el caso de los Estados Unidos y hacen pensar en una tendencia similar en Irlanda<sup>14</sup>.

Entre las donaciones privadas a organizaciones no lucrativas, procede de particulares o de unidades familiares (con exclusión de las cuotas de participación de los miembros) un porcentaje mayor que de empresas en los países de los que tenemos cifras comparables<sup>15</sup>. Los ingresos por donaciones de particulares dependen tanto de la cantidad de gente que hace donaciones al sector voluntario como de las cuantías de éstas. En 1991-1992, según estudios llevados a cabo dentro del proyecto JH, el porcentaje de adultos que había hecho donaciones al sector voluntario en los doce meses anteriores fue el 73 por ciento en los Estados Unidos, el 44 por ciento en Alemania (con exclusión del impuesto eclesiástico) y el 43 por ciento en Francia (Salamon, Anheier y Sokolowski, 1995, cuadro 10.13). Datos procedentes de posteriores rondas de los mismos estudios en Francia y de diferentes fuentes del Reino Unido y los Estados Unidos indican que en esos países el porcentaje de

<sup>14</sup> En los Estados Unidos, las entidades benéficas de interés público obtuvieron un crecimiento más rápido del porcentaje de financiación pública que del de desembolsos del sector privado destinados a sus recursos en 1977-1992 (del 31 al 36 por ciento, frente a un aumento del 44 al 45 por ciento), mientras que el porcentaje de las contribuciones privadas descendió del 12 al 9 por ciento (véase Hodgkinson y otros, 1996a, cuadro 4.2). Para el caso de Irlanda, véase Powell y Guerin (1998).

<sup>15</sup> Más o menos en 1990, el porcentaje de las donaciones privadas de particulares fue del 57 por ciento en el Reino Unido, del 54 en Francia, del 69 en Alemania y del 80 por ciento en los Estados Unidos (cálculos basados en Salamon, Anheier y Sokolowski, 1995, cuadros 2.2, 3.2, 8.2 y 9.2). Con respecto a las entidades benéficas de interés público de los Estados Unidos, Hodgkinson y colaboradores (1996a) estimaron el porcentaje de donaciones de particulares y legados privados en el 87 por ciento de los ingresos procedentes de las donaciones privadas en 1996; la participación de las empresas no ha aumentado en términos generales desde la década de los sesenta y registró un nuevo descenso después de alcanzar un máximo a mediados de los años ochenta (*ibíd.*). En cambio, con respecto al Japón, las estimaciones citadas por Yamauchi (1998) indican que hasta las dos terceras partes de los ingresos por donaciones podrían proceder de empresas.

la población que hacía donaciones al sector no lucrativo fluctuó, sin registrar ningún incremento global, en los años ochenta y noventa<sup>16</sup>.

En 1991-1992, la cantidad media donada al sector voluntario por las unidades familiares se estimó en el 1,9 por ciento de la renta media familiar en los Estados Unidos y en el 0,9 por ciento de esa misma renta en Alemania (con exclusión del impuesto eclesiástico; véase Salamon, Anheier y Sokolowski, 1995), lo que correspondía a las cantidades donadas de media por *todas las unidades familiares*, es decir, el 1,2 y el 0,3 por ciento de la renta media familiar, respectivamente. En el Japón se estimó prudentemente en el 0,1 por ciento en 1994 (Yamauchi, 1998). Algunos cálculos recientes han situado la cantidad media donada por las unidades familiares a entidades benéficas en un porcentaje ligeramente inferior al 2 por ciento de la renta media familiar en el Reino Unido, y en el 0,2 por ciento de esa renta en Francia en 1996<sup>17</sup>. El nivel medio de las donaciones de particulares o de unidades familiares parece también mantenerse estable o disminuir en relación con la renta, por lo menos en Francia, Reino Unido y Estados Unidos (los países de los que tenemos datos)<sup>18</sup>.

Sólo un porcentaje de las donaciones privadas se dirige a partes del sector voluntario en las que probablemente intervengan organizaciones populares de interés público u organizaciones que prestan servicios personales, sociales y comunitarios. El cuadro 7 recoge la distribución de las donaciones privadas entre las diversas partes del sector voluntario en siete países y alrededor de 1990. Si examinamos de nuevo los servicios sociales, el medio ambiente, el desarrollo y la vivienda, las actividades cívicas y la defensa de los derechos humanos, la filantropía y las actividades internacionales, constataremos que atraen como mínimo el 50 por ciento de las contribuciones privadas en sólo tres de los siete países, aproximadamente un tercio en otros tres países y sólo alrededor de una quinta parte en los Estados Unidos. El porcentaje asignado realmente a las organizaciones populares de interés público es más reducido porque el grupo de los «servicios sociales» abarca también los grandes centros de asistencia hospitalaria en la mayoría de los países, lo que se tradujo en que, los años considerados, las unidades

---

<sup>16</sup> Las estimaciones se refieren al porcentaje de adultos que hicieron donaciones en Francia (Archambault y Boumendil, 1998) y al de unidades familiares que contribuían a entidades benéficas en el Reino Unido (Pharoah y Smerdon, 1998, gráfico 1.2) y en los Estados Unidos (Hodgkinson y colaboradores, 1996b).

<sup>17</sup> Reino Unido: Banks y Tanner (1997), citado en Pharoah y Smerdon (1998), y Office for National Statistics (1998); Francia: Archambault y Boumendil (1998) e INSEE (1998).

<sup>18</sup> Fuentes: Francia, Archambault y Boumendil (1998), INSEE (1998) e información sobre el tamaño de la unidad familiar facilitada por Sophie Ponthieux; Reino Unido, datos extraídos de la encuesta sobre el gasto de las familias de la Office for National Statistics (1998); Estados Unidos, Hodgkinson y colaboradores (1995 y 1996b), United States Bureau of the Census (1997 y 1998) y Weisbrod (2000b).

Cuadro 7. Distribución de las donaciones privadas al sector voluntario (porcentaje), 1990

	Alemania	Estados Unidos	Francia	Italia	Japón	Reino Unido	Suecia
Cultura y actividades recreativas	17,8	5,6	10,3	18,0	2,9	12,0	26,4
Formación e investigación	6,1	22,0	34,1	6,0	68,6	14,6	27,1
Sanidad	23,7	24,5	16,3	5,3	...	7,5	0,3
Servicios sociales	43,8	12,2	19,4	31,5	0,1	36,4	10,1
Medio ambiente	0,2	0,8	1,5	0,6	1,7	6,3	4,8
Desarrollo y vivienda	0,1	2,6	1,6	0,6	0,0	3,5	0,4
Actividades cívicas y derechos humanos	1,3	0,4	1,4	0,9	4,0	0,4	9,1
Filantropía	0,0	3,4	1,7	14,8	19,2	6,8	2,6
Actividades internacionales	6,5	2,7	10,6	1,8	3,5	11,7	11,4
Asociaciones comerciales	0,4	...	3,1	20,6	...	0,9	5,8
Otras actividades	...	25,8	...	...	...	...	2,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Porcentaje de la financiación del sector voluntario	3,9	18,6	7,1	4,9	1,3	12,0	9,4
Porcentaje de organizaciones populares de interés público	52,0	22,1	36,2	50,2	28,5	65,0	38,4

Fuente: Cálculos basados en Salamon, Anheier y Sokolowski, 1995, cuadros 2.2, 3.2, 5.2, 6.2, 7.2, 8.2 y 9.2.

familiares dieron de media como máximo el 0,4 por ciento de su renta en el Reino Unido, el 0,3 por ciento en los Estados Unidos, el 0,2 por ciento en Alemania y el 0,06 por ciento en Francia a organizaciones no lucrativas consideradas fuentes potenciales de futuro empleo y de reactivación del sector no lucrativo.

Se ha propuesto a menudo aumentar los incentivos fiscales a los donantes, pero los escasos datos que tenemos hacen pensar que la receptividad puede ser muy escasa (Pharoah y Smerdon, 1998; Archambault y Boumendil, 1998, y Kendall, y Knapp, 1996). Por lo tanto, si la tendencia actual continúa, parece improbable que puedan aumentar las donaciones privadas hasta el punto de convertirse en una fuente de ingresos capital del sector voluntario<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> La disminución de las contribuciones de las unidades familiares a organizaciones no lucrativas observada en ciertos países en los años noventa puede deberse en parte a la recesión y desaparecer conforme aumente la renta: los estudios efectuados en los Estados Unidos muestran que las donaciones guardan relación con la situación económica de las personas y las perspectivas que abrigan (Hodgkinson y colaboradores, 1996b). Ahora bien, parece que los aumentos de la renta tienen una relación menos que proporcional con los aumentos de las donaciones, por lo menos en los Estados Unidos, el Reino Unido y el Japón (*ibíd.*; Pharoah y Smerdon, 1998, y Yamauchi, 1998).

Cuadro 8. Porcentaje de la población que realizaba trabajos voluntarios en 1990-1991

	Todo el voluntariado <sup>1</sup>	Excluidas las actividades religiosas <sup>1</sup>	Voluntariado en el año anterior al del estudio <sup>2</sup>
Estados Unidos	46	34	49
Canadá	43	39	...
Suecia	39	38	...
Noruega	37	34	...
Países Bajos	36	33	...
Alemania	30	28	13
Bélgica	28	27	...
Irlanda	26	24	...
Dinamarca	26	25	...
Italia	24	21	...
Francia	23	22	19
Reino Unido	22	20	51
España	12	10	...
Japón	...	...	28

<sup>1</sup> Porcentaje de adultos mayores de 18 años que realizan trabajos voluntarios no remunerados.

Fuente: Dekker y Van den Broek, 1998.

<sup>2</sup> Porcentaje de adultos mayores de 18 años que realizaron trabajos voluntarios el año anterior al del estudio.

Fuentes: Francia (1991) y Estados Unidos (1990); Salamon, Anheier y Sokolowski, 1995; Alemania (los datos correspondientes a 1990 de las columnas 1 y 2 se refieren al territorio de la ex República Federal de Alemania); Dekker y Van den Broek, 1998; (los datos de 1991 de la columna 3 se refieren a Alemania después de la reunificación); Salamon, Anheier y Sokolowski, 1995; Japón (1991): Yamauchi, 1998; Reino Unido (1991): Davis Smith, 1998. Las estimaciones basadas en Salamon, Anheier y Sokolowski (1995) no comprenden las actividades religiosas.

## Trabajo voluntario

Se ha citado al trabajo voluntario como una de las razones por las que podría ser más barato crear empleos remunerados en organizaciones voluntarias que en el sector público y se ha llegado incluso a proponer que se generalice, al tiempo que se reduzca el número de las horas de trabajo remunerado, y que se utilice normalmente en los servicios personales y comunitarios.

En Francia, Alemania e Italia, según algunos cálculos, el trabajo voluntario podría representar como mucho el 40 por ciento de las horas de trabajo realizadas en organizaciones no lucrativas y el 25 por ciento de todos los recursos del sector voluntario (Salamon, Anheier y Sokolowski, 1995). El cuadro 8 indica los porcentajes de la población adulta (personas de 18 años o más) que realizaban trabajos voluntarios en catorce países industrializados en 1990. Los porcentajes estimados de voluntarios variaban mucho según los países y las definiciones seguidas,

Cuadro 9. Distribución del trabajo voluntario en 1990 (porcentaje del total de horas)

	Alemania	Francia	Italia	Suecia
Cultura y actividades recreativas	60,5	48,8	33,0	51,6
Educación e investigación	2,9	5,3	9,7	2,4
Sanidad	6,3	3,0	13,2	0,1
Servicios sociales	5,4	16,3	36,1	8,1
Medio ambiente	8,8	10,3	1,5	2,2
Desarrollo y vivienda	0,0	3,4	3,1	3,8
Actividades cívicas y derechos humanos	9,0	4,5	1,7	12,2
Filantropía	2,7	2,2	0,1	0,0
Actividades internacionales	0,9	3,4	1,6	2,1
Asociaciones comerciales	3,3	2,8	0,0	15,6
Otras actividades	...	...	...	2,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Cálculos basados en Salamon, Anheier y Sokolowski, 1995, cuadros 2.1, 3.1, 5.1 y 9.1.

pero eran considerables en la mayoría de los países<sup>20</sup>. Se dice que el voluntariado está aumentando en el Japón y que lo ha hecho en Francia, tanto por el porcentaje de la población que participa en él como por el número medio de horas de trabajo que realizan los voluntarios (Yamauchi, 1998 y Archambault y Boumendil, 1998). El número medio de horas ha estado aumentando también en el Reino Unido, pero el porcentaje de voluntarios descendió ligeramente en 1991-1997 (hasta el 48 por ciento), tras el aumento (del 44 al 51 por ciento) registrado en 1981-1991 (Davis Smith, 1998). En los Estados Unidos, el número medio de horas trabajadas por los voluntarios ha permanecido estable desde 1991, pero el porcentaje de voluntarios siguió una tendencia muy similar a la del Reino Unido, pasando del 45 por ciento en 1987 a más del 50 por ciento en 1989-1991 y retrocediendo al 49 por ciento en 1995 (Hodgkinson y colaboradores, 1996b).

¿En qué campos realiza la gente trabajos voluntarios? El cuadro 9 indica la distribución de las horas de trabajo voluntario (salvo el realizado para iglesias, sindicatos y partidos políticos) entre los diversos campos de actuación del sector voluntario en cuatro países en 1990. Existe un desglose diferente, pero relacionado, de las tareas de trabajo

<sup>20</sup> Obsérvese que en algunos países las cifras sobre el voluntariado pueden incluir algunos trabajos voluntarios realizados en instituciones del sector público e incluso en empresas lucrativas privadas, aunque lo segundo es normalmente tan limitado que no merece la pena. A menos que se diga lo contrario, las cifras que citamos no comprenden los trabajos voluntarios informales realizados para amigos y vecinos. Para las cuestiones relativas a la comparabilidad y la cuantificación del voluntariado, véase Lyons, Wijkstrom y Clary (1998).

Cuadro 10. Distribución de las tareas voluntarias<sup>1</sup> entre las actividades benéficas de interés público en los Estados Unidos, en 1989 y 1995 (porcentaje)

Tipo de actividad benéfica	1989	1995
Arte, cultura y humanidades	7,1	6,1
Formación	15,9	17,3
Medio ambiente	6,1	7,0
Sanidad	11,7	13,2
Servicios humanitarios	13,5	12,6
Beneficio público y social	7,6	6,7
Actividades recreativas para adultos	8,2	7,3
Desarrollo de la juventud	15,3	15,2
Actividades relacionadas con el trabajo	8,5	7,9
Otras actividades <sup>2</sup>	6,1	6,6

<sup>1</sup> Sólo el voluntariado oficial, sin incluir actividades religiosas ni de partidos políticos. <sup>2</sup> Comprende fundaciones internacionales, privadas y comunitarias y otras actividades.

Fuentes: Hodgkinson y colaboradores, 1996a, cuadro 1, y 1996b, cuadro 2.16.

voluntario en los Estados Unidos en 1989 y 1995 (cuadro 10), y sobre el Reino Unido contamos con una indicación del porcentaje de voluntarios que trabajaban en cada uno de los campos de una serie en 1991 y, de nuevo, en 1997 (cuadro 11)<sup>21</sup>. Salvo en los Estados Unidos, una parte considerable del trabajo voluntario tiene lugar en organizaciones que se consagran a actividades culturales y recreativas, a las que se dedica el 49 por ciento de las horas de trabajo voluntario en Francia, el 61 por ciento en Alemania, el 33 por ciento en Italia y el 52 por ciento en Suecia (pero sólo el 14-15 por ciento en los Estados Unidos). En el Reino Unido, una cuarta parte de los voluntarios trabaja en actividades deportivas y una sexta parte en «aficiones, actividades recreativas y artísticas». Salvo en Italia, los Estados Unidos y posiblemente el Reino Unido, el porcentaje del trabajo voluntario consagrado a los servicios sociales es considerablemente inferior al dedicado a las actividades culturales y recreativas. En resumen, pues, si agrupamos de nuevo todos

<sup>21</sup> La información sobre los Estados Unidos, y especialmente el Reino Unido, no es totalmente comparable con la relativa a los demás países, porque en lugar de a las horas o a las tareas, se refiere a los voluntarios, los cuales trabajan más horas de media en unos campos que en otros. Por ejemplo, en Francia el 9 por ciento de los voluntarios trabajaba en servicios de salud, pero aportaba sólo el 3 por ciento del número de horas de trabajo voluntario en 1990, mientras que el 5 por ciento de los que trabajaban voluntariamente en la protección y la conservación del medio ambiente aportaba el 10 por ciento del número de horas (Archambault, 1997). Además, un mismo voluntario puede dedicarse a más de un tipo de actividad (datos del Reino Unido).

Cuadro 11. Actividades voluntarias<sup>1</sup> por campos de interés en el Reino Unido, 1991 y 1997 (porcentaje del número de voluntarios<sup>2</sup>)

Campo	1991	1997
Educación de niños	23	23
Juventud, niños	19	14
Educación de adultos	4	4
Deporte, ejercicio	25	26
Sanidad y asistencia social	24	19
Ancianos	14	6
Seguridad, primeros auxilios	8	9
Medio ambiente	6	5
Justicia y derechos humanos	2	3
Asociaciones locales	9	14
Grupos de ciudadanos	8	10
Aficiones, actividades recreativas, arte	17	18
Trabajos complementarios a los del puesto de trabajo	3	3
Grupos relacionados con trabajos remunerados	2	3
Animales	3	3
(Número de voluntarios en la muestra)	(747)	(704)

<sup>1</sup> No se incluyen las actividades religiosas ni las políticas. <sup>2</sup> El total de cada año supera el 100 por ciento porque algunos de los voluntarios participan en actividades en varios campos de interés diferentes.

Fuente: Davis Smith, 1998, cuadro 3.4.

los campos en los que probablemente actúan organizaciones populares no lucrativas de interés público e incluimos los servicios comunitarios y personales, podemos obtener una estimación del porcentaje máximo del trabajo voluntario donado a esas organizaciones, a saber: el 40 por ciento en Francia, el 44 por ciento en Italia, el 42-43 por ciento en los Estados Unidos, el 27 por ciento en Alemania y el 28 por ciento en Suecia.

Al igual que con las donaciones, es difícil sacar alguna conclusión clara de los pocos datos que tenemos acerca de la evolución de la distribución del voluntariado a lo largo del tiempo en el Reino Unido y los Estados Unidos, excepto que la parte del trabajo voluntario dedicada a los servicios sociales personales y comunitarios se ha mantenido en términos generales estable en esos países (cuadros 10 y 11).

Si se pretende recurrir al trabajo voluntario para reducir los costos laborales de los servicios personales y comunitarios o para organizar la prestación de esos servicios en torno a la participación de los ciudadanos, es importante que se comparta la carga de trabajo y que todos se

conciencien. No existe una tendencia transnacional general de los porcentajes relativos de hombres y mujeres que realizan trabajos voluntarios. El porcentaje de las mujeres fue superior al de los hombres en los Estados Unidos (1996), Japón (1996) y Australia (1992); el de los hombres fue más elevado en Francia (1996) y los porcentajes fueron similares en el Reino Unido (1991)<sup>22</sup>. Ahora bien, los hombres y las mujeres no realizan necesariamente trabajos voluntarios en los mismos campos. En Australia, en el Reino Unido y en Francia se observó la siguiente tendencia: los hombres trabajan más a menudo en actividades deportivas y es más probable que las mujeres realicen trabajos que tengan que ver con la educación de los niños y los servicios sociales<sup>23</sup>. Por consiguiente, si se recurre al voluntariado para servicios personales y comunitarios, ya sea para reducir el costo de los empleos remunerados o para hacer que la población participe en la prestación de los servicios, es probable que haya que basarse más en el voluntariado femenino que en el masculino.

Por último, se desconoce si las personas harían más trabajo voluntario si tuvieran más tiempo libre. En el Reino Unido, al igual que en los Estados Unidos y en Francia, el desempleado suele realizar trabajos voluntarios con menos frecuencia que el ocupado, pero esta situación puede deberse a factores ajenos al tiempo libre, como la renta o la incapacidad. La gente ocupada a tiempo parcial realiza trabajos voluntarios más a menudo que la que está a tiempo completo en los Estados Unidos, y en el Reino Unido, según datos más detallados, se da una tendencia más compleja, según el número de horas trabajadas<sup>24</sup>.

## Expansión de la prestación de servicios del sector voluntario

Se recordará que es muy pequeño el porcentaje del empleo en actividades no lucrativas en las que probablemente participen organizaciones que prestan servicios comunitarios y personales y organizaciones populares de interés público. La comparación del empleo en esa parte del sector voluntario con el nivel de desempleo da una indicación

---

<sup>22</sup> Fuentes: Estados Unidos, Hodgkinson y colaboradores (1996b); el Japón, Yamauchi (1998); Australia, Australian Council of Social Service (1997); Francia, Archambault y Boumendil (1998); Reino Unido, Davis Smith (1998). La escasa información existente sobre los recientes cambios producidos en los porcentajes de voluntariado femenino y masculino no parece indicar una convergencia de las tendencias transnacionales del voluntariado de hombres y mujeres.

<sup>23</sup> Véanse Australian Council of Social Service (1997); Davis Smith (1998), y Archambault y Tchernonog (1994), respectivamente.

<sup>24</sup> Véanse Davis Smith (1998), Hodgkinson y colaboradores (1996b), y Archambault y Tchernonog (1994), respectivamente.

de la expansión que sería necesaria para que esas organizaciones hicieran mella visible en el desempleo<sup>25</sup>.

En 1995, trece de los países industrializados sobre los que poseemos información tenían tasas de desempleo iguales o superiores al 5 por ciento<sup>26</sup>. En esos países, para disminuir el desempleo en un 25 por ciento, el empleo en la parte pertinente del sector voluntario hubiese tenido que aumentar entre el 60 y el 640 por ciento (es decir, una multiplicación por valores comprendidos entre 1,6 y 7,4) según el país de que se tratase, aunque las cifras correspondientes a la mayoría de los países oscilarían entre el 130 y el 420 por ciento (es decir, multiplicando el empleo no lucrativo por unos valores comprendidos entre 2,3 y 5,2 en las partes del sector pertinentes). Incluso una reducción del desempleo del 10 por ciento hubiera requerido que esta parte del sector voluntario aumentara entre el 25 y el 260 por ciento, aumento que en la mayoría de los países estaría comprendido entre el 50 y el 170 por ciento. En cambio, el rápido crecimiento del sector voluntario en conjunto observado en Alemania y Estados Unidos en los años ochenta siguió siendo del orden del 40 por ciento en total durante un período de diez años.

Los empleos creados en la parte pertinente del sector voluntario en 1990-1995 sólo representaron en realidad una parte muy pequeña del nivel que el desempleo podría haber alcanzado si esos empleos no se hubieran creado. Comparados con esa tasa de desempleo «teórica», esos cinco años de creación de empleo representaron 0,4 puntos porcentuales (o una reducción del 4 por ciento) en Francia, 0,7 puntos (una reducción del 7 por ciento) en Alemania, 0,4 puntos (una reducción del 4 por ciento) en el Reino Unido, 0,1 puntos (una reducción del 4 por ciento) en el Japón y 0,4 puntos (una reducción del 6 por ciento) en los Estados Unidos. Evidentemente, los servicios personales y comunitarios prestados por el sector voluntario hubieran tenido que crecer de forma espectacular para afectar visiblemente al desempleo. Si además el sector voluntario debe asumir la actuación del Estado en todos los servicios sociales (incluido el grupo antes mencionado), la expansión requerida sería colosal.

---

<sup>25</sup> Las estimaciones que se dan a continuación representan únicamente magnitudes aproximadas y en ellas no se ha tenido en cuenta la posibilidad de que los empleos creados en el sector voluntario puedan corresponder a reducciones de empleo en otras partes de la economía (por ejemplo, a consecuencia de la privatización de servicios sociales) o, a la inversa, de que la creación de empleo en el sector voluntario pueda tener efectos indirectos en otros sectores. Las estimaciones se calcularon teniendo en cuenta Salamon, Anheier y Sokolowski (1995), proyecto JH (1999) y OIT (2001).

<sup>26</sup> Esos países (véase la lista en el cuadro 1) tenían tasas de desempleo entre el 7 y el 12 por ciento, salvo los Estados Unidos (5,6 por ciento), Finlandia (15,2 por ciento) y España (22,9 por ciento). Los dos países con bajas tasas de desempleo eran Austria (3,7 por ciento) y Japón (3,2 por ciento). Véase OIT (2001).

### *Necesidad de financiación pública*

Como hemos explicado, gran parte del crecimiento del empleo en el sector voluntario en Europa en los años noventa se financió con fondos públicos. Es improbable que el sector voluntario por su cuenta hubiese podido alcanzar ese crecimiento a gran escala. Los recursos precisos para que continúe esta tendencia no podrán consistir únicamente en donaciones privadas, ni en trabajo voluntario, aunque aumenten los incentivos fiscales y el tiempo de ocio. Si bien los ingresos procedentes de actividades comerciales han estado creciendo con mayor rapidez que el total de los recursos del sector voluntario en varios países, y puede que lo sigan haciendo, ese aumento sigue estando muy por debajo de los niveles necesarios para lograr una expansión a gran escala si se considera que esos ingresos sólo proporcionan una parte de los recursos de las organizaciones no lucrativas, y en los servicios sociales una parte más pequeña que en otros campos del sector voluntario. A medida que aumentan, los recursos del mercado pueden de hecho desbancar a otras fuentes de ingresos, especialmente las donaciones privadas (James, 2000). Efectivamente, si las organizaciones no lucrativas que prestan servicios comunitarios y personales fueran capaces de obtener suficientes recursos de actividades comerciales para financiar en poco tiempo la necesaria expansión, probablemente no existiría en absoluto ningún problema general de creación de empleo. Además, el excesivo recurso a los ingresos de actividades comerciales puede poner en peligro la independencia que permite a las organizaciones no lucrativas perseguir objetivos sociales (Weisbrod, 2000b).

Si fuese realmente posible una expansión rápida de las partes del sector voluntario que prestan servicios comunitarios y personales, tendría que lograrse con una aportación masiva de capitales públicos, cuya necesidad se reconoce explícitamente en las dos hipótesis sobre la creación de empleo en el sector no lucrativo — crear puestos de trabajo en servicios sociales públicos subcontratados a prestatarios no lucrativos, o bien en organizaciones voluntarias que reciban fondos públicos y privados —, para prestar servicios que las empresas lucrativas no pueden desarrollar a precios asequibles a los pobres<sup>27</sup>. Si se va a reorientar una considerable cantidad de fondos públicos del sector público al voluntario, o se va a destinar prioritariamente al sector no lucrativo, habrá que tener la certeza de que esos fondos se utilizarán mejor en ese sector que en otros, certeza que dependerá de la respuesta que se obtenga a dos interrogantes: si podrán crearse más empleos en el sector no lucrativo, y si ésta será la manera más eficaz de alcanzar otros objetivos de interés

---

<sup>27</sup> Aunque las subvenciones de la demanda se mencionan con frecuencia en este contexto, las modalidades propuestas, por ejemplo, cupones canjeables por organizaciones no lucrativas, equivalen a subvenciones de la oferta en beneficio del sector no lucrativo.

público relacionados con los servicios prestados. A continuación abordamos ambas cuestiones.

### *¿Crearían más empleo los fondos públicos si se asignaran al sector voluntario?*

La idea de que se podría crear más empleo subcontratando los actuales servicios sociales a organizaciones no lucrativas proviene de la creencia de que las organizaciones voluntarias son menos burocráticas que el sector público y, por lo tanto, prestarían los servicios por un costo menor. Ahora bien, se desconoce si un sector no lucrativo ampliado considerablemente sería menos burocrático que el Estado. En general, los administradores de las organizaciones no lucrativas no tienen ningún incentivo más para reducir al mínimo los costos que los que tienen los administradores del sector público, al contrario de lo que sucede con los propietarios de empresas lucrativas<sup>28</sup>. En los servicios sociales, las instituciones no lucrativas pueden atraer a un tipo particular de administrador, menos motivado por sus propios intereses, pero también puede darse este caso en el sector público (véase, por ejemplo, Posner y Schmidt, 1996). Además, si el sector no lucrativo se expande rápidamente gracias a las cuantiosas subvenciones públicas ofrecidas a las organizaciones voluntarias, es probable que atraiga a más personas y organizaciones oportunistas (Weisbrod, 1988), que traten de apropiarse de fondos públicos, por ejemplo, mediante altos salarios, plantillas de personal numerosas, gastos suntuarios, etcétera, que se añadirían a los costos de los servicios.

No podemos comparar los resultados de las organizaciones de prestación de servicios del sector público y no lucrativas porque los escasos datos empíricos que tenemos no son concluyentes y no parecen indicar que las organizaciones no lucrativas sean sistemáticamente más ventajosas en lo que respecta a los costos (Rose-Ackerman, 1996; Edwards, 1998, y Edwards y Hulme, 1996). Por ejemplo, en uno de los estudios más elaborados sobre el tema, Sloan y otros (1998) constataron que la única diferencia significativa desde el punto de vista estadístico entre los resultados de los hospitales públicos, los no lucrativos y los lucrativos de los Estados Unidos consistía en que los hospitales del sector público ofrecían un servicio más barato, en igualdad de condiciones, sin que se observase ninguna diferencia de costos importante (no había diferencia significativa alguna en cuanto a la calidad del servicio entre los tres tipos de hospital). Ahora bien, comparada con la situación actual, una expansión masiva de la prestación voluntaria de servicios

---

<sup>28</sup> La falta de incentivos para reducir los costos al mínimo que tienen las organizaciones del sector público y las no lucrativas podría en realidad ser una ventaja en situaciones en las que no estuviesen bien definidos los objetivos de interés público o cuando fuese difícil controlar los resultados, ya que también podría haber menos incentivos para reducir la calidad que en las organizaciones lucrativas (Ehrmann y Biedermann, 1990).

sociales requeriría una mayor vigilancia por los poderes públicos de las empresas subcontratadas no lucrativas para velar por el cumplimiento de los objetivos de interés público, función esta que crearía probablemente otra forma de burocracia, sobre todo porque la exigencia de cuantiosas subvenciones podría atraer al sector a personas sin escrúpulos. No está nada claro, pues, que la subcontratación de servicios sociales al sector no lucrativo fuese a crear más puestos de trabajo gracias a la disminución de los costos de los servicios o de la burocracia.

Se aduce con frecuencia que la financiación de nuevos empleos en las organizaciones populares no lucrativas que prestan servicios personales y comunitarios bastaría para crear más empleo que la financiación de nuevos servicios del sector público, porque atrae donaciones privadas y voluntarios y combina los ingresos procedentes de actividades comerciales y no comerciales. En muchos países, el sector público tiene también acceso a los recursos del mercado. Ahora bien, también se puede argumentar que los «empresarios sociales» que crean empresas no lucrativas desempeñan mejor la tarea de agrupar recursos procedentes de diferentes sectores de la economía. Esta estrategia podría ser impracticable a gran escala, pues no es probable que aumenten considerablemente ni el número de voluntarios ni las donaciones. Si hubiese que redistribuir el actual volumen de trabajo voluntario, o incluso un volumen algo mayor que el actual, para hacer frente a un aumento a gran escala de la prestación de servicios, tal vez apenas variasen los costos. Además, en una sociedad dada sólo puede existir un número limitado de «empresarios sociales».

También se ha dicho que es probable que la flexibilidad de las pequeñas organizaciones populares y los menores salarios que abonan las organizaciones no lucrativas fomenten la creación de empleo. Pues bien, no es nada seguro que se puedan conservar pequeñas estructuras populares a medida que el sector se expanda en la medida necesaria y tenga que cumplir las normas y los objetivos que las autoridades determinen. Si se conservasen, su flexibilidad puede constituir una ventaja en lo relativo a los costos. Sólo tenemos algunos datos sobre los niveles salariales del sector voluntario comparados con los de las organizaciones públicas y lucrativas. Los salarios parecen ser efectivamente más bajos en términos generales para un nivel dado de conocimientos especializados o de calificación en las organizaciones no lucrativas, pero en los Estados Unidos y Alemania los salarios de las mujeres y los miembros de minorías étnicas del sector voluntario podrían ser superiores a la media en unas cuantas actividades (Zimmeck, 1998; Kaminski, 1998; Hodgkinson y colaboradores, 1994; Anheier, 1991, y Preston, 1989). Según una encuesta efectuada recientemente, en Italia los salarios del sector voluntario son inferiores a los de los servicios sociales públicos, pero normalmente corresponden a

una menor capacitación técnica y a una mayor satisfacción de los empleados (Borzaga, 2000). Se han formulado hipótesis contradictorias sobre los posibles efectos de los bajos salarios en la calidad del servicio (Preston, 1989, y Handy y Katz, 1998).

## Objetivos de política social y «carencias del sector voluntario»

En los servicios sociales en general y en los personales y comunitarios en particular, una prestación eficiente conlleva objetivos de interés público que pueden motivar la intervención estatal para financiar, regular o asumir directamente los servicios. Entre esos objetivos de política social se encuentran por lo general la redistribución y la equidad, la promoción de la seguridad económica y la dignidad de las personas (Barr, 1992) y diversas cuestiones de salud pública. En la práctica, la persecución de esos objetivos puede entrañar la protección de grupos vulnerables, como niños, personas mentalmente discapacitadas o débiles, los ancianos, la población que vive en la pobreza, etc. La intervención estatal puede adoptar diversas formas, dependiendo de los objetivos públicos buscados y del grado en que puedan alcanzarlos las organizaciones lucrativas que operan en los mercados, las organizaciones no lucrativas (reguladas o no y con o sin financiación pública) y/o el propio Estado. Es frecuente que los mercados (y las organizaciones lucrativas a las que proporcionan incentivos) no logren alcanzar por sí mismos los objetivos de interés público de la política social. Estas carencias de los mercados suelen producirse respecto de bienes públicos, como la sanidad o la enseñanza pública, o de servicios a propósito de los cuales la información asimétrica (es decir, aquella que no está por igual a disposición de todas las partes) puede ser explotada por los proveedores a expensas de los usuarios porque es difícil valorar la calidad antes de efectuar una compra, o cuando la prestación de los servicios es compleja, por ejemplo, en los campos de la asistencia sanitaria, los servicios jurídicos, la atención a los ancianos o el asesoramiento. Los Estados pueden fallar en otras situaciones, por ejemplo, cuando la flexibilidad es importante o los incentivos a corto plazo influyen en la calidad del servicio. Se han detectado varias carencias del sector voluntario que no plantean necesariamente un problema a las organizaciones constituidas y financiadas voluntariamente por ciudadanos que no recurren a la asistencia pública, pero que pueden ser un problema si los poderes públicos financian a las organizaciones voluntarias o recurren a ellas para alcanzar objetivos de interés público.

Salamon (1987) enumeró las carencias del sector voluntario: insuficiencia filantrópica, particularismo, falta de profesionalidad y paternalismo. La insuficiencia filantrópica quiere decir que los fondos de beneficencia no bastan para respaldar una prestación suficiente de asis-

tencia social<sup>29</sup>. Este conocido problema no tiene que preocuparnos más en este artículo, dado que ya hemos establecido que serán necesarios fondos públicos para expandir el sector voluntario. La financiación mediante donaciones privadas podría plantear otros problemas, por ejemplo, que las decisiones que se adoptaran correspondiesen a las preferencias de los principales donantes, que no son, claro está, personas elegidas por votación democrática. Además, la financiación mediante donaciones privadas es en cierto sentido regresiva frente a la financiación mediante impuestos, porque la proporción de la renta familiar donada a entidades benéficas está en relación inversa al nivel de la renta, por lo menos en el Reino Unido, el Japón y los Estados Unidos<sup>30</sup>. Un problema más importante podría ser la imposibilidad de garantizar la continuidad de la financiación voluntaria, que es inestable a consecuencia de los altibajos de la moda y de los cambios en breve tiempo de las preferencias de los donantes. Según datos relativos a los Estados Unidos y Francia, los problemas que impulsan a crear nuevas organizaciones no lucrativas dependen en parte de la actualidad y de los «nuevos entusiasmos» (Rose-Ackerman, 1996, y Forsé, 1984). Aunque esta inestabilidad refleja el dinamismo del sector voluntario y su receptividad al cambio, puede hacer difícil el garantizar la continuidad de la prestación de determinados servicios. Es posible que surjan problemas similares con el trabajo voluntario: puede ser difícil obtener suficiente trabajo voluntario, duradero y periódico, por lo que no puede garantizarse una prestación de servicios estable confiando en una contribución considerable del voluntariado. La experiencia de las economías de planificación centralizada demuestra que el recurso habitual al trabajo voluntario para servicios colectivos sin proporcionar incentivos materiales puede suponer que se exija a los ciudadanos que realicen trabajos no remunerados «de manera nada voluntaria».

Otras carencias del sector voluntario se deben a las características de la manera en que presta servicios, que pueden obligar al Estado a regularlo o a asumir directamente los servicios, en vez de limitarse a financiarlos (Steinberg y Young, 1998). Pueden darse manifestaciones de paternalismo y particularismo debidas a las diferencias fundamentales en torno a planteamientos de fondo y organización entre el enfoque de la asistencia social por el sector voluntario y por el sector público que están muy extendidos desde la Segunda Guerra Mundial. Los servicios voluntarios dependen de la buena voluntad de parte de la población

---

<sup>29</sup> Algunas carencias del sector voluntario, como la insuficiencia de la financiación procedente de fuentes de beneficencia para atender necesidades sociales, han contribuido mucho a la intervención estatal en campos de la asistencia social atendidos anteriormente por el sector voluntario; esa intervención se ha producido con frecuencia a petición de las propias organizaciones no lucrativas (Kendall y Knapp, 1996; Archambault, 1997, y Nyssens, 1998).

<sup>30</sup> Véanse Zimbeck (1998), Yamauchi (1998) y Hodgkinson y colaboradores (1996b).

para organizar, financiar y aportar trabajo voluntario. En cambio, la asistencia social que presta el sector público se basa en la idea de que las personas tienen derecho a los servicios del Estado de bienestar<sup>31</sup>. El paternalismo puede ser un problema en las organizaciones no lucrativas de interés público, que a menudo prestan directamente servicios a quienes no son miembros de ellas. Un ejemplo típico son las entidades benéficas tradicionales que prestan servicios sociales o complementan los ingresos de sus beneficiarios, y en algunos análisis se afirma que algunas de estas entidades son instrumentos de control social de los pobres en el Reino Unido (Kendall y Knapp, 1996). El paternalismo puede adoptar varias formas y consistir, por ejemplo, en incorporar en el servicio objetivos acordes con las preferencias de los donantes en lugar de las de los beneficiarios (en lo tocante, por citar algunos casos, al consumo de alcohol, la práctica religiosa o la manera de vivir; Gui, 1991) o de condiciones que no sean las más adecuadas para avivar el sentido de dignidad de los clientes (por ejemplo, restricciones de la libertad, la intimidad o de la forma de vestirse). Como observan Salamon y Anheier (1998), no es probable que las organizaciones paternalistas estén bien preparadas para fomentar la autonomía entre las personas de las que se ocupan, función que se afirma a menudo realiza mejor el sector no lucrativo que las «dádivas asistenciales» estatales. Aunque los poderes públicos también pueden ser paternalistas, sigue existiendo una gran diferencia, en lo que respecta a la dignidad de las personas, entre ser atendido por caridad y reclamar un derecho. Como se indicará más adelante, el riesgo del paternalismo puede surgir a consecuencia de la propia estructura de gestión de las organizaciones no lucrativas de interés público.

El particularismo se da cuando las organizaciones no lucrativas seleccionan a los grupos de personas a las que atenderán y puede ser valioso, por ejemplo, si les permite llegar a ciertos grupos que no tienen acceso a determinados servicios del sector público o que no confían en los funcionarios gubernativos, o bien satisfacer necesidades concretas. Ahora bien, la elección de los grupos depende de las preferencias de personas a quienes nadie ha elegido democráticamente, y el particularismo puede ser un problema si las organizaciones voluntarias administran selectivamente un servicio al que se supone que todo el mundo tiene acceso (Edwards y Hulme, 1996). Los problemas de coordinación pueden dificultar el llegar a todos los grupos potenciales de clientes.

La falta de profesionalidad puede ser una consecuencia directa de los bajos salarios del sector y acaso también del carácter voluntario del trabajo. El problema puede ser especialmente grave si se contrata a desempleados de larga duración poco calificados marginados en el mer-

---

<sup>31</sup> Este derecho preserva la dignidad de las personas. El argumento se remonta por lo menos a Beveridge. Véase, por ejemplo, Barr (1992).

cado laboral para prestar servicios personales y comunitarios como medida temporal de intervención en el mercado laboral, un planteamiento que se formula con frecuencia. Una parte considerable de los puestos de trabajo de esta índole consiste en atender a grupos vulnerables, como niños pequeños o ancianos, y requiere una atención especializada y personal estable y seguro. El recurso generalizado al trabajo voluntario para la prestación de servicios comunitarios y personales puede plantear además problemas de equidad, dado que hace que los pobres que son sus beneficiarios tengan que recurrir a alguien que trabaje gratuitamente prestándoles los servicios que necesitan, mientras que otros se pueden permitir pagar esos servicios. En las organizaciones de beneficio mutuo, los voluntarios probablemente se benefician del servicio y, hasta cierto punto, del trabajo voluntario de los demás. En las organizaciones de interés público, en cambio, los clientes, o por lo menos algunos de ellos, seguirán siendo receptores de trabajo voluntario y nunca proporcionarán ellos mismos el servicio; es más que probable que los grupos de clientes más vulnerables se encuentren en esta situación. Vemos, pues, que el trabajo voluntario tiene un significado diferente, sobre todo porque muchas organizaciones de beneficio mutuo se dedican a actividades relacionadas con el ocio, como la cultura o los deportes, mientras que es más frecuente que las organizaciones no lucrativas que prestan servicios sociales sean organizaciones de interés público. En un estudio australiano sobre el voluntariado se constató que en las organizaciones relacionadas con el deporte nunca se consideró que el trabajo voluntario fuese trabajo barato, pero que era normal considerarlo en las relacionadas con los servicios sociales (ACOSS, 1997). Además, si se recurre al trabajo voluntario en los servicios sociales y personales, hay que contar con el trabajo voluntario de las mujeres, pues la mayoría de los voluntarios para esas actividades son mujeres, y no es seguro que recurrir a ese trabajo voluntario de las mujeres sea más equitativo que basarse en ellas para que presten una asistencia gratuita en la familia<sup>32</sup>.

### *¿Cuándo es mejor que intervenga el sector no lucrativo?*

Quienes dicen que se podrían crear más puestos de trabajo en el sector no lucrativo alegan generalmente que la actuación de éste cumpliría algunos objetivos mejor que la del Estado. Por ejemplo, las orga-

---

<sup>32</sup> Aunque las relaciones de intercambio no mercantiles puedan impulsar los vínculos sociales, no todas las relaciones no comerciales están exentas de un elemento de explotación, al contrario de lo que algunas veces se piensa cuando se habla de los servicios comunitarios y del trabajo voluntario solidario. Cuando el poder de las partes en una relación es desigual (por ejemplo, debido a diferencias de clase o de sexo), puede ser frecuente que una transacción comercial sea de hecho menos explotadora. En Powell y Guerin (1998) se tratan varias cuestiones conexas. Véanse, también, en Maitland (1998), un examen sugerente de esta cuestión desde un punto de vista conservador, y en Rodgers (1998) un examen de las cuestiones relacionadas con el trabajo remunerado y no remunerado y la división del trabajo entre hombres y mujeres.

nizaciones voluntarias pueden ser más flexibles y ofrecer servicios mucho más acordes con las necesidades de los clientes; ser capaces de llegar a los clientes más pobres, que no pueden superar los obstáculos burocráticos para acceder a los servicios de asistencia social o que confían más en una organización voluntaria que en un organismo público; ser mejores en la labor de ayudar a las personas a incorporar a sus vidas un sentido activo de la responsabilidad, y así sucesivamente.

### Las funciones de las organizaciones voluntarias en la sociedad

Como hemos visto, el sector voluntario engloba una amplia gama de actividades. Sólo una parte de las organizaciones no lucrativas son proveedores de servicios y sólo algunas de ellas prestan servicios sociales, personales y comunitarios que podrían estar financiados con fondos públicos. La heterogeneidad del sector refleja las múltiples funciones que desempeñan las organizaciones no lucrativas en los países industrializados. Tradicionalmente se considera que las organizaciones no lucrativas desempeñan una función de defensa de los derechos de los ciudadanos. Las organizaciones voluntarias han sido creadas a menudo para influir en la política estatal y en otras organizaciones privadas. En concreto, ha habido tradicionalmente organizaciones no lucrativas promotoras de los intereses de las personas sin posibilidades de hacerse oír (Stromquist, 1998), función que puede considerarse un factor de democracia en la sociedad. En algunos países, por ejemplo, durante los últimos treinta años las iniciativas de desarrollo de la comunidad han provenido de organizaciones populares creadas originalmente para promover los derechos de los grupos excluidos, de manera formal o informal, de las instituciones del Estado o que estaban «marginados [...] en virtud de su raza, género, minusvalía o pobreza» (Kendall y Knapp, 1996, pág. 59). De ahí el que algunos analistas del sector voluntario hayan afirmado que la función propia de este sector es actuar de institución intermediaria entre los ciudadanos y el Estado o el mercado (por ejemplo, Bauer, 1998).

Otras dos funciones del sector voluntario guardan relación con ésta de defensa de derechos e intereses o de representación, a saber: averiguar qué necesidades sociales están desatendidas o van surgiendo y promover la innovación social. Las organizaciones del sector voluntario pueden servir para expresar las necesidades sociales cuando el interés general muda a consecuencia de la evolución de las condiciones económicas o sociales (Willard, 1995). De forma más general, las organizaciones no lucrativas pueden averiguar qué necesidades no atiende la política social (Defourny, 1997, y Borzaga y Maiello, 1998). Las empresas lucrativas que operan en el mercado no se harán cargo de muchas necesidades sociales porque para satisfacerlas habría que redistribuir la renta o porque algunas características, como las de los bienes públicos, hacen que los servicios correspondientes no sean rentables, lo

cual puede ser un argumento a favor de la intervención del Estado. Ahora bien, las elecciones democráticas, principal cauce de expresión de las necesidades sociales y de definición del interés general, pueden no reflejar los intereses de grupos minoritarios o de grupos insuficientemente representados en las instituciones políticas. Cabe que los intereses o las preferencias de esos grupos difieran de los del votante medio o que éste no se halle bien informado de las cuestiones pertinentes. Tal vez haya consenso en que éstas son necesidades sociales, pero puede suceder que los poderes públicos sean incapaces de asumir adecuadamente los servicios correspondientes a esas necesidades, por ejemplo por ser débiles o ineficaces (Yamauchi, 1998). Al identificar o prever necesidades concretas nuevas o insatisfechas, el sector voluntario puede ser una importante fuente de innovación, tanto en el tipo de servicio ofrecido como en la manera de organizarlo (Willard, 1995; Defourny, Favreau y Laville, 1998; Kendall y Knapp, 1996, y Borzaga y Maiello, 1998). Por ejemplo, en los últimos años las organizaciones no lucrativas han creado nuevos servicios personales y comunitarios, como la ayuda a los niños para hacer los deberes escolares, las cocinas colectivas, las empresas de integración laboral o los refugios para víctimas de la violencia familiar. Han innovado también al reemplazar el enfoque, a menudo segmentado y burocrático, de los servicios sociales públicos por otro más global, que toma en cuenta las necesidades en materia de salud, empleo y vivienda de las personas, o al agrupar las organizaciones y los recursos públicos, privados y voluntarios para abordar problemas locales. El sector voluntario ha ofrecido tradicionalmente un espacio en el que se puede experimentar, ya sea ideas novedosas o ideologías impopulares o radicales que de esta manera pueden ser llevadas a la práctica sin imponerlas a los demás (Rose-Ackerman, 1996).

El aspecto normativo de todas esas funciones hace que en algunos casos las organizaciones no lucrativas presten servicios temporalmente, en el entendimiento de que tanto su financiación como su prestación acabarán por ser asumidas por el Estado. Históricamente, con frecuencia las organizaciones voluntarias que prestan servicios sociales se han esforzado en obtener apoyo político para la prestación pública directa de esos servicios (Salamon y Anheier, 1998), y así sigue sucediendo en muchos casos en la actualidad<sup>33</sup>, lo cual condice con la tendencia histórica de creación de servicios públicos inspirada en las innovaciones del sector voluntario y, más generalmente, con la colaboración observada a lo largo de la historia entre los poderes públicos y las organizaciones no lucrativas, que ha aumentado en varios países principalmente gracias a la financiación pública (Salamon y Anheier, 1996; Kendall y

---

<sup>33</sup> Véanse, por ejemplo, Nyssens (1998) y Edwards y Hulme (1996). Según un reciente estudio de una muestra representativa de organizaciones no lucrativas irlandesas, el 54 por ciento de las organizaciones consultadas opinó que debería haber más prestación pública directa de sus servicios (Powell y Guerin, 1998).

Knapp, 1996, y Archambault, 1997). En la bibliografía económica reciente se recogen también casos de prestación no lucrativa más eficiente que la pública o la lucrativa. Cuando es así, aunque el servicio lo financie el Estado, para éste sería más eficaz subcontratar el servicio a organizaciones no lucrativas en lugar de asumirlo directamente.

### Ventajas comparativas de las organizaciones no lucrativas en lo que respecta a la prestación de servicios

Varios estudios recientes en los que se investiga las razones por las que existen organizaciones no lucrativas en las economías capitalistas han constatado que hay dos tipos principales de bienes y servicios suministrados por el sector voluntario: bienes públicos o cuasipúblicos y bienes y servicios privados en torno a los cuales existe una asimetría de información entre los proveedores y los consumidores, con desventaja de los segundos. Las organizaciones no lucrativas pueden suministrar bienes públicos que no proporciona el sector público (Weisbrod, 1977b). Quizás haya un exceso de demanda de esos bienes y servicios por la ineficacia o la falta de flexibilidad del Estado (Stromquist, 1998). Esta situación podría darse en terrenos en los que el sector voluntario podría intervenir temporalmente, como ya hemos dicho. Otros bienes colectivos pueden estar muy demandados en un pequeño segmento de la población, que tenga necesidades específicas o quiera servicios que reúnan un conjunto poco corriente de características que las organizaciones no lucrativas puedan prestar (Ben-Ner, 1986, y Ben-Ner y Van Hoomissen, 1991). Por ejemplo, algunos consumidores, para quienes la afiliación es señal de calidad, pueden buscar establecimientos escolares o servicios de asesoramiento conformes a una religión o ideología determinadas (Rose-Ackerman, 1996). En sociedades heterogéneas en las que existen grupos unidos, por ejemplo, minorías étnicas o religiosas, es más probable que los consumidores organicen el suministro de esos bienes públicos locales a través de organizaciones no lucrativas (James, 1987).

Los servicios de educación y asesoramiento tienen otra característica que da una ventaja a las organizaciones voluntarias, y posiblemente también al Estado: en ellos (como en otros, por ejemplo, los servicios de asistencia sanitaria, hospitalización, guardería o asistencia jurídica), los consumidores no disponen de tanta información como los proveedores sobre la calidad del servicio propuesto antes de adquirirlo, o incluso hasta que haya transcurrido cierto tiempo desde la adquisición. Además, una vez efectuada la primera adquisición, puede ser difícil cambiar de proveedores, de forma que la competencia no puede intervenir e imponer una disciplina a éstos. En el caso de grupos particularmente vulnerables, como los ancianos, los niños de corta edad o personas mentalmente discapacitadas, puede que los consumidores del servicio no sean quienes elijan a los proveedores y tal vez no estén en

condiciones de proclamar su insatisfacción o de quejarse de los abusos. Los consumidores pueden sentir que pueden confiar en los proveedores no lucrativos, que no tienen incentivos para reducir al mínimo los costos y la calidad ni para defraudar a los consumidores (Hansmann, 1980). También puede interpretarse la condición no lucrativa como señal de que se tiene el propósito de prestar servicios de calidad. Como señalan Ben-Ner y Van Hoomissen (1991), si el proveedor no lucrativo está controlado por algunos consumidores o por sus representantes, se resuelve el problema de la información y esta ventaja beneficiará también a otros consumidores que no intervengan en el control, en caso de que el servicio también se preste a personas que no sean miembros de la organización.

Estos autores consideran que la creación por consumidores de una organización no lucrativa que preste servicios es una alternativa a las presiones para que el Estado regule o preste esos servicios. De hecho, si la calidad y la prestación del servicio están bien reguladas por los poderes públicos, no es seguro que las organizaciones no lucrativas mantengan una ventaja considerable en lo que respecta a la eficiencia frente a otros tipos de empresas (Rose-Ackerman, 1990 y 1996), y quizás sea este factor el que explique por qué en varios países coexisten proveedores públicos, no lucrativos y lucrativos en algunos terrenos, como la asistencia sanitaria, salvo que cada tipo de proveedor se especialice en determinadas clases de servicios o de clientes (*ibíd.*). Los factores históricos, las preferencias ideológicas, la medida en que la legislación obliga a las organizaciones no lucrativas a ser transparentes y la relativa eficiencia de algunos Estados en su gestión de los servicios públicos pueden hacer que la confianza de los consumidores en el sector voluntario y en el Estado varíe de un país a otro<sup>34</sup>, lo mismo que el porcentaje de algunos servicios que prestan el sector público, el no lucrativo y el lucrativo.

### *La función de la gestión*

Los argumentos sobre la confianza y la información aducidos en la bibliografía económica acerca de los proveedores no lucrativos de servicios se basan en buena parte en el supuesto de que la oferta de esos servicios corresponde a la demanda de los consumidores (véanse especialmente Ben-Ner, 1986, y James, 1987). Los bienes públicos proporcionados a los consumidores pueden presentar características que sean más acordes con sus preferencias y se ajusten a su evolución, y gracias a la vigilancia de los consumidores que controlan su distribución se pueden superar los problemas de información asimétrica. Además, los objetivos prácticos de esas organizaciones estarán definidos por los consumi-

---

<sup>34</sup> Sobre la cuestión de la confianza en el Estado y en otras instituciones, véase Knack y Keefer (1997).

dores en vez de por el Estado (OCDE, 1996). Por consiguiente, las organizaciones no lucrativas de beneficio mutuo pueden tener una clara ventaja en lo que respecta a la eficiencia en algunos servicios comunitarios y personales en los que existen asimetrías de información y en la prestación local de bienes públicos. Ahora bien, estos argumentos no son tan convincentes en el caso de las organizaciones no lucrativas de interés público, por ejemplo las asociaciones benéficas que prestan un servicio a clientes que no son miembros de ellas. En esas organizaciones, los miembros pueden tener objetivos que difieran de las preferencias de los clientes, pero que no hayan sido definidos necesariamente como objetivos de interés público con arreglo a un proceso democrático, habida cuenta de que las organizaciones voluntarias sólo responden ante sus miembros. A falta de una reglamentación que disponga lo contrario, esas organizaciones pueden perseguir esos objetivos y pueden producirse fallos del sector voluntario (por ejemplo, paternalismo). Si se persiguen también objetivos de interés público (requisito obligatorio para que la organización esté subvencionada con fondos públicos), no está claro que la falta de incentivos para reducir al mínimo los costos o para impedir que se defraude a los consumidores sea mayor en las organizaciones voluntarias que en las del sector público.

En algunos países, una nueva generación de organizaciones no lucrativas ha estado experimentando estructuras tomadas de otras partes de la economía social, que hacen intervenir a los clientes y a los proveedores en la gestión de las organizaciones no lucrativas de interés público que prestan servicios. Este tipo de gestión refuerza la ventaja en materia de eficiencia de los proveedores no lucrativos de servicios caracterizados por asimetrías de información, y además corrige algunas de las carencias del sector voluntario que tradicionalmente tienen las organizaciones no lucrativas de interés público. En armonía con la función tradicional del sector voluntario, esta innovación puede incluso servir de modelo a la gestión de los servicios del sector público.

### **Empresas y cooperativas sociales democráticas**

La denominación de «empresa social» ha sido ideada para describir empresas hasta cierto punto comerciales, con o sin financiación pública, pero que tienen un objetivo de interés público y no buscan obtener beneficios para sus miembros (aun cuando jurídicamente puedan no tener siempre una condición no lucrativa)<sup>35</sup>. Las empresas sociales suelen prestar servicios sociales, personales y comunitarios, o bien centrarse en la (re)incorporación al trabajo de personas que han quedado marginadas en el mercado laboral a causa de su desempleo de larga duración y/o de una minusvalía, o por otras razones, como tener

---

<sup>35</sup> Véase en Defourny (1997) una definición más precisa.

antecedentes penales, consumo de drogas, etcétera<sup>36</sup>. Muchas de las empresas sociales son iniciativas de los consumidores, conforme a la hipótesis de la bibliografía económica consagrada a las organizaciones no lucrativas, tanto si proporcionan bienes como si prestan servicios colectivos caracterizados por asimetrías de información. En este sentido, son organizaciones de beneficio mutuo aun cuando entre sus objetivos declarados figuren objetivos de interés público. Cabe citar como ejemplos de esas empresas los siguientes: las 3.300 «tiendas para niños» alemanas, creadas originalmente en los años setenta por padres como guarderías populares situadas en comercios vacíos y que han influido desde entonces en la educación impartida en los jardines de infancia públicos (Birkhölzer y Lorenz, 1998b); las guarderías diurnas de las cooperativas suecas, que se remontan también a esos años y que emplean actualmente a 5.600 personas en 1.800 centros (Stryjan y Wijkström, 1998); algunas de las nuevas cooperativas finlandesas de asistencia social y sanitaria, organizadas como cooperativas de usuarios (Pättiniemi, 1998); o algunas cooperativas sanitarias del Canadá, Suecia y Estados Unidos, países en los que algunas organizaciones de gestión de la atención de salud son cooperativas de consumidores o cooperativas conjuntas de productores y consumidores (Comeau y Girard, 1996).

Otras empresas sociales son organizaciones de interés público establecidas por personas que no eran usuarias de los servicios, para proporcionar bienes colectivos o porque los posibles socios usuarios de una organización de beneficio mutuo necesitaban ayuda para crearla (Gui, 1991); por ejemplo, a los pobres les puede resultar difícil crear clínicas autogestionadas o mutualidades de crédito sin ayuda exterior. Entre esas empresas sociales hay algunas que han estado experimentando fórmulas para hacer participar oficialmente a sus clientes en la gestión, adoptando las estructuras y los principios de gestión del movimiento cooperativo, como el principio de «un socio, un voto» (independientemente del capital aportado por cada socio)<sup>37</sup>. En algunos países, como Italia (en 1991), Bélgica (en 1995) y Portugal (en 1996), esos experimentos han llevado a la promulgación de disposiciones legislativas que permiten la creación de una forma diferente de sociedad en el caso de las empresas sociales o cooperativas sociales que prevé explícitamente (aunque no impone) la participación o representación del cliente o usuario en las estructuras de dirección de la empresa<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Para un análisis detallado de esas actividades y su relación con las políticas públicas en el campo del mercado laboral en varios países, véase Defourny, Favreau y Laville (1998).

<sup>37</sup> Para los principios internacionales en materia de cooperativas, véase International Co-operative Alliance (2001).

<sup>38</sup> Véase Borzaga y Santuari (1998).

Acaso la forma más interesante de empresa social de interés público basada en la participación sea la cooperativa social de Italia. Este movimiento comenzó en los años ochenta y en 1996 había crecido hasta alcanzar una cifra cercana a las 3.000 cooperativas, que daban trabajo a unas 75.000 personas (Borzaga, 1997). Alrededor del 30 por ciento de esas cooperativas eran «empresas de integración laboral». El número de trabajadores «desfavorecidos» empleados era de por lo menos 5.500, la gran mayoría de los cuales eran socios de esas cooperativas y, por tanto, accionistas con derechos y que participaban como socios-clientes en la gestión (*ibid.* y Zandonai, 1997a y 1997b). Las otras cooperativas sociales de Italia prestan servicios sociales y personales a discapacitados, ancianos, niños escolarizados y en edad preescolar, etc. La mayoría son cooperativas de trabajadores gestionadas por la mayor parte de sus empleados, que son también sus socios (Zandonai, 1997b), pero unas 100 tienen además clientes entre sus socios (Borzaga, 1997). Se han hecho experimentos similares en otros países, aunque en menor escala. En Portugal, por ejemplo, en los años setenta, profesores, padres y autoridades locales empezaron a fundar cooperativas de «solidaridad social» para la educación y la rehabilitación de niños discapacitados (CERCI) con objeto de prestar asistencia especializada a niños discapacitados mentalmente. En 1994, estas cooperativas empleaban a 17.000 personas (Perista y otros, 1998). Análogamente, en España se han creado para educar a niños discapacitados cooperativas de padres y profesores, en cuyos consejos de administración están representados los padres (Vidal, 1998). En una serie de cooperativas de atención de salud japonesas (cifradas en unas 300 en 1995), que son principalmente cooperativas de productores, los consumidores de la asistencia participan a través de grupos de clientes locales (Comeau y Girard, 1996). En algunas de las «cooperativas urbanas destinadas a fines especiales» de Grecia, que prestan asistencia y otros servicios a enfermos mentales, ex presos y drogodependientes, sus clientes participan también en la gestión de los servicios (Ziomas, Ketsetzopoulou y Bouzas, 1998). Al igual que en Italia, las empresas creadas para ayudar a ciertos grupos de desempleados a mejorar sus perspectivas en el mercado laboral tienen con frecuencia clientes que participan en calidad de socios en la gestión en Bélgica (Defourny, Fabreau y Laville, 1998), en Finlandia y en España, donde los desempleados pueden ser socios de cooperativas laborales que arriendan sus servicios a empresas (Pättiniemi, 1998, y Vidal, 1998).

Se han hecho experimentos análogos en el terreno del suministro de bienes públicos; cabe citar como ejemplos las sociedades aldeanas finlandesas (Pättiniemi, 1998) y algunas de las organizaciones de desarrollo comunitario de los Estados Unidos y el Canadá, en las que intervienen sindicatos, empresarios, ciudadanos y asociaciones, además de

los poderes públicos, movilizando recursos locales en pro del desarrollo económico local<sup>39</sup>.

### *¿Una inspiración para el sector público?*

Las estructuras de gestión en las que los usuarios y clientes intervienen junto con los proveedores en la administración de los servicios sociales y colectivos dan a las organizaciones no lucrativas de interés público el tipo de ventaja comparativa en lo que respecta a la eficiencia analizado en la bibliografía económica relativa a la prestación de servicios no lucrativos impulsada por los consumidores. Los ejemplos antes citados tienen que ver principalmente con el sector voluntario, pero los casos de las organizaciones de desarrollo comunitario que combinan participantes del sector público y del privado y el hecho de que algunos servicios sean asumidos tanto por el sector voluntario como por el público indican que las estructuras de gestión basadas en la participación en las que intervienen los clientes podrían, en principio, extenderse al sector público. Cuando esas estructuras de gestión refuerzan las ventajas comparativas en lo referente a la eficiencia del sector voluntario, corrigen también, por tanto, los tipos de carencias del Estado que se considera que el sector voluntario remedia, al ser las características de los servicios más acordes a las necesidades de los clientes, al proporcionar incentivos para aumentar la calidad, etc. Así pues, la política social podría ser más eficiente y democrática si el sector público pusiera en práctica las innovaciones del sector voluntario, como tan a menudo ha ocurrido. En los servicios en que los fallos del sector voluntario pueden constituir un problema, su prestación por el sector público podría corregirlos, en tanto que la participación de los clientes del tipo fomentado en las empresas sociales democráticas podría corregir las carencias habituales de los poderes públicos.

Conviene indicar una vez más que la participación de los clientes en la gestión, aunque normalmente es voluntaria, es un tipo de participación en la prestación de servicios muy distinta de la labor voluntaria realizada como parte del propio servicio, que es la solución propuesta en una de las hipótesis antes mencionadas. Se ha promovido el trabajo voluntario como medio de contrarrestar la tendencia de los clientes a comportarse pasivamente que se afirma que alientan los sistemas de asistencia social y de lograr que los clientes de los servicios sociales los hagan suyos y asuman responsablemente sus vidas. Lo anterior no los obliga a participar en la prestación efectiva de los servicios, cosa que mucha gente tal vez no pueda o no desee hacer. El proponer que los clientes realicen trabajos «voluntarios» no remunerados en algunos servicios sociales significa imponerles esta opción porque son pobres o vul-

---

<sup>39</sup> Favreau (1998), y Gunn y Gunn (1991). Varios experimentos innovadores de desarrollo comunitario son examinados en *Économie et Solidarités* (1998), y en OCDE (1996).

nerables, dado que los ricos tal vez no necesiten el servicio o puedan encontrar la manera de conseguirlo de otra forma, pagando a un proveedor privado. Es casi tanto como sugerir que los pobres deberían hacer algo para «merecer» o «ganar» los servicios sociales. En cambio, la participación en la gestión es una forma de «participación ciudadana» (ACOSS, 1997), un derecho de participación en las decisiones en lugar de un deber implícito de trabajar sin remuneración. Quizás más aún que el trabajo voluntario en la prestación de los servicios, la participación ciudadana en la gestión de los servicios sociales entraña asumir la responsabilidad de los servicios y permite intervenir más en su concepción<sup>40</sup>.

## Conclusión

En los países industrializados, el sector voluntario representa una parte de la economía mayor de lo que a menudo se piensa. Su función es especialmente importante en los servicios sociales, de salud y culturales y en la enseñanza. No obstante, las sugerencias de que podría convertirse en una fuente de empleo primordial en los servicios comunitarios y personales o de que podría sustituir al Estado en la prestación de los servicios sociales son intentos mal orientados, aunque bienintencionados, de promover el sector.

La amplitud de la expansión necesaria para reducir, aunque sea mínimamente, el desempleo no sólo hace que la propuesta sea muy poco realista, sino además que las organizaciones no lucrativas podrían perder algunas de sus características propias que las hacen atractivas — por ejemplo, sus métodos no burocráticos, su flexibilidad y la prestación de servicios personalizados —, además de autonomía. Los recursos tradicionales del sector voluntario no bastarían para sostener una expansión considerable y habría que recurrir en gran medida a las subvenciones públicas y a extraer recursos de otras partes del sector voluntario. Al mismo tiempo, el recurso generalizado a las organizaciones no lucrativas y al trabajo voluntario para la prestación de servicios sociales plantearía problemas agudos de equidad y eficiencia al tratar de alcanzar objetivos de política social en los campos en los que las «carencias del sector voluntario» son graves.

En lugar de ello, la financiación pública debería dirigirse a las organizaciones que son más eficientes en la consecución de los objetivos de política social, con independencia de que pertenezcan al sector público, al lucrativo o al voluntario. De este modo, se debería apoyar al sector voluntario cuando presentara claras ventajas en cuanto a eficien-

---

<sup>40</sup> A este respecto, es interesante observar que en muchas empresas sociales el trabajo voluntario alcanza su máximo nivel al principio de la vida de la empresa y tiende a sustituirse con trabajo remunerado a medida que crece la organización, en tanto que la participación en los consejos de administración suele seguir siendo voluntaria.

cia, por ejemplo, en la prestación de servicios caracterizados por asimetrías de información, o cuando la prestación voluntaria satisficiera necesidades no expresadas fácilmente en los mercados ni mediante procedimientos políticos convencionales. Las recientes innovaciones en materia de gestión han reforzado la ventaja en cuanto a eficiencia del sector. Las organizaciones establecidas como cooperativas sociales han estado promoviendo la participación del cliente en la gestión de los servicios personales y comunitarios en varios países. Estas formas de gestión solucionan las posibles carencias del sector voluntario, pero también se pueden aplicar al sector público a fin de contrarrestar los problemas que surjan en los servicios sociales públicos, como las faltas de adecuación entre las necesidades de los clientes y los objetivos de los servicios. Así pues, el sector voluntario podría ser, una vez más, fuente de inspiración para el sector público y contribuir a que la política social fuese más eficiente y democrática, como tantas veces lo ha hecho. Pero creer que el sector voluntario será la panacea que solucione los problemas del empleo y de la política social sería un gravísimo error, tanto para el propio sector voluntario como para la política social.

### Bibliografía citada

- Anheier, Helmut K. 1991. «Employment and earnings in the West German nonprofit sector. Structure and trends, 1970-1987», *Annals of Public and Cooperative Economy* (Nueva Lovaina), vol. 62, núm. 4 (octubre-diciembre), págs. 673-694.
- Archambault, Edith. 1997. *The nonprofit sector in France*. Manchester y Nueva York, Manchester University Press.
- , y Boumendil, Judith. 1998. «Dons et bénévolat en France», *Revue des Études Coopératives, Mutualistes et Associatives* (Nanterre), núm. 267, págs. 17-29.
- , y Tchernonog, Viviane. 1994. «Le poids économique du secteur associatif», *Revue des Études Coopératives, Mutualistes et Associatives* (Nanterre), núms. 253-254, tercer y cuarto trimestres, págs. 118-146.
- ACOSS (Australian Council of Social Service). 1997. *Volunteering in Australia*. ACOSS Paper núm. 74.
- Banks, J., y Tanner, S. 1997. *The state of donation: Household gifts to charity 1974-1996*. Londres, Institute of Fiscal Studies.
- Barr, Nicholas. 1992. «Economic theory and the welfare state: A survey and reinterpretation», *Journal of Economic Literature* (Nashville, Tennessee), núm. 30 (junio), págs. 741-803.
- Bauer, Rudolph. 1998. *Intermediarity: A theoretical paradigm for third sector research*. Ponencia presentada en la tercera conferencia de la International Society for Third Sector Research (ISTR), Ginebra, 8-11 de julio de 1998.
- Ben-Ner, Avner. 1986. «Nonprofit organizations: Why do they exist in market economies?», en Rose-Ackerman, págs. 94-113.
- , y Van Hoomissen, Theresa. 1991. «Nonprofit organizations in the mixed economy: A demand and supply analysis», *Annals of Public and Cooperative Economy* (Nueva Lovaina), vol. 62, núm. 4 (octubre-diciembre), págs. 519-550.
- Birkhölzer, Karl, y Lorenz, Günther. 1998a. «Allemagne. Les sociétés d'emploi et de qualification en appui à la réunification», en Defourny, Favreau y Laille, págs. 127-158.
- , y —. 1998b. «Germany», en Borzaga y Santuari, págs. 255-279.

- Borzaga, Carlo (director). 2000. *Capitale umano e qualità del lavoro nei servizi sociali. Un'analisi comparata tra modelli di gestione*. Roma, Fondazione Italiana per il Volontariato.
- . 1997. «L'évolution récente de la coopération sociale en Italie», *Revue des Études Coopératives, Mutualistes et Associatives* (Nanterre), núm. 266, págs. 55-63.
- , y Maiello, Marco. 1998. «The development of social enterprises», en Borzaga y Santuari, págs. 73-92.
- , y Santuari, Alceste (directores). 1998. *Social enterprises and new employment in Europe*. Trento, Región Autónoma de Trentino-Tirol Meridional, Comisión Europea y Consorzio Nazionale della Cooperazione Sociale.
- Central Statistical Office. 1995. *Annual Abstract of Statistics*. Londres, Her Majesty's Stationery Office.
- Centro Studi CGM (Consorzio Gino Matarelli). 1997. *Imprenditori sociali. Secondo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*. Turín, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli.
- Chang, Cyril F., y Tuckman, Howard P. 1991. «Financial vulnerability and attrition as measures of nonprofit performance», *Annals of Public and Cooperative Economy* (Nueva Lovaina), vol. 62, núm. 4 (octubre-diciembre), págs. 655-672.
- Comeau, Yvan, y Girard, Jean-Pierre. 1996. «Les coopératives de santé: Une modalité d'offre de services médicaux», *Revue des Études Coopératives, Mutualistes et Associatives* (Nanterre), núm. 261(59), págs. 48-57.
- Davis Smith, Justin. 1998. *The 1997 National Survey of Volunteering*. Londres, National Centre for Volunteering.
- Defourny, Jacques (director). 1997. *EMES: The emergence of social enterprises. New answers to social exclusion in Europe*. Informe provisional de la red EMES a la Comisión Europea. Bruselas, enero.
- , y Favreau, Louis, y Laville, Jean-Louis (directores). 1998. *Insertion et nouvelle économie sociale: Un bilan international*. París, Desclée de Brouwer.
- , y Monzón Campos, José L. (directores). 1992. *The third sector: Cooperative, mutual and nonprofit organizations*. Bruselas, De Boeck Wesmael.
- Dekker, Paul, y van den Broek, Andries. 1998. «Civil society in comparative perspective: Involvement in voluntary associations in North America and Western Europe», *Voluntas* (Nueva York), vol. 9, núm. 1, págs. 11-38.
- Demoustier, Danièle. 1998. «France: Des structures diversifiées à la croisée des chemins», en Defourny, Favreau, y Laville, págs. 41-71.
- Économie et Solidarités* (Sainte-Foy, Quebec). 1998. Número monográfico sobre «Le développement social urbain: Revitalisation des quartiers au Nord et au Sud», vol. 29, núm. 2.
- Edwards, Michael. 1998. «Are NGOs overrated? Why and how to say 'no'», *Current Issues in Comparative Education* (<http://www.tc.columbia.edu/cice/>), vol. 1, núm. 1, 15 de noviembre.
- , y Hulme, David. 1996. «Too close for comfort? The impact of official aid on nongovernmental organizations», *World Development* (Kidlington), vol. 24, págs. 961-973 (reproducido en *Current Issues in Comparative Education* (<http://www.tc.columbia.edu/cice/>), vol. 1, núm. 1, 15 de noviembre).
- Ehrmann, Thomas, y Biedermann, Rainer. 1990. «The interest in prima facie inefficient institutions: Housing, supply-subsidies and the role of nonprofit firms», *Kyklos* (Basilea), vol. 43, fascículo 2, págs. 277-284.
- Favreau, Louis. 1998. «Du local au global: Enjeux et défis des nouvelles initiatives de développement local et d'économie sociale», *Économie et Solidarités* (Sainte-Foy, Quebec), vol. 29, núm. 2, págs. 1-13.
- Fitoussi, Jean-Paul. 1998. «Utopie pour l'emploi (suite)», *Observations et Diagnostics Économiques* (París), núm. 64, págs. 9-15.
- Forsé, Michel. 1984. «Les créations d'associations: un indicateur de changement social», *Observations et Diagnostics Économiques* (París), núm. 6 (enero), págs. 125-145.

- Gui, Benedetto. 1991. «The economic rationale for the 'Third Sector'. Nonprofit and other noncapitalist organizations», *Annals of Public and Cooperative Economy* (Nueva Lovaina), vol. 62, núm. 4 (octubre-diciembre), págs. 551-572.
- Gunn, Christopher, y Gunn, Hazel Dayton. 1991. *Reclaiming capital. Democratic initiatives and community development*. Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.
- Handy, Femida, y Katz, Eliakim. 1998. «The wage differential between nonprofit institutions and corporations: Getting more by paying less?», *Journal of Comparative Economics* (San Diego, California), 26, págs. 246-261.
- Hansmann, Henry. 1980. «The role of nonprofit enterprise», *Yale Law Journal* (New Haven, Connecticut), 89 (5), págs. 835-901.
- Hodgkinson, Virginia, y Weitzman, Murray S. (con Abrahams, John A.; Crutchfield, Eric A., y Stevenson, David R.). 1996a. *Nonprofit almanac. Dimensions of the independent sector. 1996-1997*. Washington/San Francisco, California, Independent Sector, y Jossey Bass.
- , y — (con Crutchfield, Eric A.; Heffron, Aaron J., y Kirsch, Arthur D.). 1996b. *Giving and volunteering in the United States*. Washington, Independent Sector.
- ; y —; Noga, Stephen M., y Gorski, Heather A. Sin fecha (1994). *National summary: Not-for-profit employment from the 1990 Census of Population and Housing*. Washington, Independent Sector.
- , y Gorski, Heather A.; Noga, Stephen M., y Knauff, E. B. 1995. *Giving and volunteering in the United States, 1994*. Vol. II. *Trends and volunteering by type of charity*. Washington, Independent Sector.
- INSEE (Institut National de la Statistique et des Études Économiques). Ediciones de 1993, 1997 y 1998. *Annuaire statistique de la France*. París, La Documentation française.
- International Co-operative Alliance. 2001. *La Declaración sobre la identidad cooperativa*. <http://www.coop.org/ica/info/enprinciples.html> (visitada el 29 de agosto de 2001).
- James, Estelle. 2000. «Commercialism among nonprofits: Objectives, opportunities and constraints», en Weisbrod, 2000a, págs. 271-285.
- , 1987. «The nonprofit sector in comparative perspective», en Powell, págs. 397-415.
- JH-CNP (Comparative Nonprofit Project, Johns Hopkins University). 1999. «Net changes in nonprofit sector employment, by country and field of activity, 1990-1995». Información comunicada personalmente al autor.
- Kaminski, Philippe. 1998. «Économie sociale et emploi: le renouveau du dispositif statistique français», *Revue des Études Coopératives, Mutualistes et Associatives* (Nanterre), núm. 269, tercer trimestre, págs. 16-31.
- Kendall, Jeremy, y Knapp, Martin. 1996. *The voluntary sector in the UK*. Manchester/Nueva York, Manchester University Press.
- Knack, Stephen, y Keefer, Philip. 1997. «Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation», *Quarterly Journal of Economics* (Cambridge, Massachusetts), vol. 112, núm. 4 (noviembre), págs. 1250-1288.
- Lyons, Mark; Wijkstrom, Philip, y Clary, Gil. 1998. «Comparative studies of volunteering: What is being studied?», *Voluntary Action* (Londres), vol. 1, núm. 1, invierno, págs. 45-54.
- Maitland, Ian. 1998. «Community lost?», *Business Ethics Quarterly* (Bowling Green, Ohio), vol. 8, núm. 4, págs. 655-670.
- Mertens, Sybille. 1998. *Nonprofit organizations and social economy: Variations on a same theme*. Ponencia presentada en la tercera conferencia de la International Society for Third Sector Research (ISTR), Ginebra, 8-11 de julio de 1998.
- Nyssens, Marthe. 1998. *The development of proximity services: Towards a plural economy? — The case of Belgium*. Mimeografiado. Lovaina, Universidad Católica de Lovaina.
- OCDE. 1998. «Working hours: Latest trends and policy initiatives», capítulo 5 de *Employment Outlook*. París, junio, págs. 153-188.
- . 1997. *Labour Force Statistics*. París.
- . 1996. *Reconciling economy and society. Towards a plural economy*. París.

- OIT. *Laborsta*. 2001. Base de datos estadísticas del trabajo. <http://laborsta.ilo.org>.
- . 1996. *El empleo en el mundo 1996/97. Las políticas nacionales en la era de la mundialización*. Ginebra.
- Office for National Statistics. 1998. *Annual Abstract of Statistics*, núm. 134. Londres, Her Majesty's Stationery Office.
- Pättiniemi, Pekka. 1998. «Finland», en Borzaga y Santuari, págs. 195-209.
- Perista, Heloísa; Lopez, Margarida Chaga; Espanha, Rita, y Rocha, Eugénia. 1998. «Portugal», en Borzaga y Santuari, págs. 397-417.
- Pharoah, Cathy, y Smerdon, Matthew (directores). 1998. *Dimensions of the voluntary sector: key facts, figures, analysis and trends*. West Malling (Kent, Reino Unido), Charities Aid Foundation.
- Posner, Barry Z., y Schmidt, Warren H. 1996. «The values of business and federal government executives: More different than alike», *Public Personnel Management* (Alexandria, Virginia), vol. 25, núm. 3 (otoño), págs. 277-289.
- Powell, Fred, y Guerin, Donal. 1998. *The Irish third sector and collaboration with the State: A case study on the redefinition of civic virtue*. Ponencia presentada en la tercera conferencia de la International Society for Third Sector Research (ISTR), Ginebra, 8-11 de julio de 1998.
- Powell, Walter W. (director). 1987. *The nonprofit sector: A research handbook*. New Haven (Connecticut), Yale University Press.
- Preston, Anne E. 1989. «The nonprofit worker in a for-profit world», *Journal of Labor Economics* (Chicago, Illinois), vol. 7, núm. 4, págs. 438-463.
- Rock, Charles, y Klinedinst, Mark. 1992. «In search of the 'social economy' in the United States: A proposal», en Defourny y Monzón Campos, págs. 319-379.
- Rodgers, Janine. 1998. *The linkage between unpaid and paid work*. Gender in the World of Work Series, Working Paper núm. 1. Ginebra, OIT.
- Rose-Ackerman, Susan. 1996. «Altruism, non-profits and economic theory», *Journal of Economic Literature* (Nashville, Tennessee), 34 (2), págs. 701-728.
- . 1990. «Competition between non-profits and for-profits: Entry and growth», *Voluntas* (Manchester), vol. 1, núm. 1, págs. 13-25.
- (directora). 1986. *The economics of nonprofit institutions: Studies in structure and policy*. Oxford/Nueva York, Oxford University Press.
- Salamon, Lester M. 1987. «Of market failure, government failure and third-party government: Toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state», *Journal of Voluntary Action Research* (Londres), vol. 16, núms. 1-2, págs. 29-49.
- , y Anheier, Helmut K. 1998. «Social origins of civil society: Exploring the nonprofit sector cross-nationally», *Voluntas* (Manchester), vol. 9, núm. 3, págs. 213-248.
- , y —. 1997. *Defining the nonprofit sector. A cross-national analysis*. Manchester/Nueva York, Manchester University Press.
- , y —. 1996. *The emerging nonprofit sector: An overview*. Manchester/Nueva York, Manchester University Press.
- ; y —, y otros. 1998. *The emerging sector revisited: A summary*. Baltimore, (Maryland), Center for Civil Society Studies, Johns Hopkins University.
- ; —, y Sokolowski, Wojciech. 1995. *The emerging sector: A statistical supplement*. Baltimore (Maryland), Johns Hopkins University.
- Sloan, Frank A.; Picone, Gabriel A.; Taylor, Donald H., Jr., y Chou, Shih-Yi. 1998. *Hospital ownership and cost and quality of care: Is there a dime's worth of difference?* NBER Working Paper núm. 6706. Washington, National Bureau for Economic Research.
- Statistics Bureau. 1998. *Japan Statistical Yearbook*. Tokio, Oficina del Primer Ministro.
- Statistisches Bundesamt. Ediciones de 1993 y 1998. *Statistisches Jahrbuch*. Stuttgart, Metzler Poschel.
- Steinberg, Richard, y Young, Dennis R. 1998. «A comment on Salamon and Anheier's 'Social origins of civic society'», *Voluntas* (Nueva York), vol. 9, núm. 3, págs. 249-260.

- Stromquist, Nelly P. 1998. «NGOs in a new paradigm of civil society», *Current Issues in Comparative Education* (<http://www.tc.colombia.edu/cice/>), vol. 1, núm. 1, 15 de noviembre.
- Stryjan, Yohanan, y Wijkström, Filip. 1998. «Sweden», en Borzaga y Santuari, págs. 461-489.
- United States Bureau of the Census. 1998. *Measuring 50 years of economic change using the March Current Population Survey*. Current Population Reports, P60-203. Washington, United States Government Printing Office.
- . 1997. *Money income in the United States: 1996 (with separate data on valuation of noncash benefits)*. Current Population Reports, P60-197. Washington, United States Government Printing Office.
- . Ediciones de 1993 y 1996. *Statistical Abstract of the United States*. Washington, United States Government Printing Office.
- Vidal, Isabel. 1998. «Spain», en Borzaga y Santuari, págs. 421-457.
- Weisbrod, Burton A. (director). 2000a. *To profit or not to profit. The commercial transformation of the nonprofit sector*. Cambridge, Cambridge University Press.
- . 2000b. «The nonprofit mission and its financing: Growing links between nonprofits and the rest of the economy», en Weisbrod, 2000a, págs. 1-22.
- . 1988. *The nonprofit economy*. Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press.
- (director). 1977a. *The voluntary nonprofit sector*. Lexington (Massachusetts), D. C. Heath.
- . 1977b. «Toward a theory of the voluntary nonprofit sector in a three-sector economy», en Weisbrod, 1977a, págs. 51-76.
- Willard, Jean-Charles. 1995. «L'économie sociale face à l'État et au marché: Interrogations sur quelques mots-clés», *Revue des Études Coopératives, Mutualistes et Associatives* (Nanterre), núm. 257, págs. 43-58.
- Yamauchi, Naoto. 1998. *Why do nonprofit organizations exist in market economies?* SCOPE Working Paper núm. 8. Kanagawa, Graduate University for Advanced Studies. Marzo.
- Zandonai, Flaviano. 1997a. «Le dimensioni generali del fenomeno», en Centro Studi CGM, págs. 33-49.
- . 1997b. «Le risorse umane», en Centro Studi CGM, págs. 115-135.
- Zimmeck, Meta. 1998. *To boldly go: The voluntary sector and voluntary action in the new world of work*. Londres, Royal Society for the Encouragement of Arts, Manufactures and Commerce (RSA).
- Ziomas, Dimitris; Ketssetzopoulou, Maria, y Bouzas, Nikos. 1998. «Greece», en Borzaga y Santuari, págs. 283-310.