

Pierre Buffet*

Juan José Rubio Guerrero**

Simón Sosvilla Rivero***

EL TERCER SECTOR SOCIAL EN ESPAÑA: ATRIBUTOS Y CARACTERÍSTICAS DEL MECENAZGO Y LA FILANTROPÍA

Este trabajo pretende analizar las características cuantitativas y cualitativas del Tercer Sector social en España, analizando su evolución histórica, su composición y estructura, los problemas que se han manifestado en su desarrollo temporal tanto desde la perspectiva financiera como en los modelos de gestión para dar cobertura a las necesidades sociales crecientes de una sociedad democrática y desarrollada como la española. A partir de estas consideraciones se formulan una serie de propuestas de mejores prácticas para una gestión eficaz y eficiente de estas Instituciones en un contexto económico y social incierto y cambiante en cuanto a las demandas sociales, su financiación y los procedimientos de incorporación de la sociedad civil en el diseño y desarrollo de estas Instituciones.

Palabras clave: Tercer Sector social, mecenazgo, filantropía, buenas prácticas, sociedad civil.

Clasificación JEL: D63, D64, I00, I10, I20, I30.

1. Introducción

Las entidades que conforman el Tercer Sector (TS) están desempeñando un papel cada vez más destacado

en las sociedades desarrolladas porque pueden atender las necesidades de determinados colectivos de una forma más cercana y eficiente que el sector público. En efecto, conforme las economías van desarrollándose se generan una serie de demandas sociales y culturales que ni el mercado ni el sector público son capaces de atender, ya sea por razones estrictamente presupuestarias o por falta de capacidad de gestión. Así, aparecen un conjunto de agentes sociales que se constituyen con

* PwCoopers

** Universidad de Castilla La Mancha.

*** Universidad Complutense de Madrid.

Queremos agradecer los comentarios y sugerencias realizadas por Silverio Agea, Director General de la Asociación Española de Fundaciones y el INAEF sobre diferentes borradores de este trabajo.

el fin de hacer frente a tales necesidades y dar respuestas concretas a problemas sociales específicos. Desarrollan sus programas y actividades, a veces de forma complementaria, otras de forma sustitutiva, otras de forma distinta y, en ocasiones, de forma única e insustituible, creando para ello estructuras organizativas adecuadas para alcanzar fines diversos demandados por la sociedad civil. Un elemento a considerar es el ahorro que supone para el Sector Público el no tener que atender, o hacerlo solo parcialmente, las nuevas necesidades sociales que surgen en sociedades democráticas, modernas y desarrolladas.

El TS en España se configura a partir de un conjunto de entidades, formalmente organizadas, de carácter voluntario y sin ánimo de lucro, y que adoptan una personalidad jurídica muy heterogénea, como es el caso de las Asociaciones, Fundaciones, Cooperativas sociales, entidades singulares, etcétera.

Estas instituciones surgen de la iniciativa ciudadana y funcionan de forma autónoma y solidaria, teniendo como funciones centrales:

- El reconocimiento y ejercicio de derechos sociales individuales y colectivos.
- La profundización en los elementos de inclusión y cohesión social en todas sus facetas.
- La garantía de que determinados grupos sociales en riesgo de exclusión puedan gozar de las ventajas inherentes al Estado de bienestar en sociedades desarrolladas.
- Y, de forma genérica, la atención a los fines de interés general.

Las instituciones incluidas en el TS bajo esta definición responden a una lógica en cuanto a su ámbito de actuación y a los mecanismos de captación de financiación lo que explica que, a diferencia de otras definiciones del TS, ésta incluya a entidades de cooperación internacional y medio ambiente.

Una de las características esenciales del TS ha sido la de tratar de maximizar la utilidad social y no el beneficio económico de sus agentes. Ello ha supuesto que durante mucho tiempo las teorías económicas tradicionales no las tuviesen en cuenta como agente fundamen-

tal del tejido institucional. En cambio, las aportaciones y teorías modernas sobre el sector no lucrativo basadas en los fallos de mercado y de gobierno, y en la oferta óptima de bienes y servicios preferentes y sociales, conceden gran relevancia a estas organizaciones. Por ello, resulta necesario profundizar en el conocimiento respecto a la posición que el TS ocupa en el conjunto de la economía y la sociedad española, no solo para poder adoptar medidas oportunas, tanto financieras, organizativas o de gestión, que propicien un mayor y mejor desarrollo de sus agentes, sino, también, para proporcionar información global, precisa y ajustada a la realidad, para la adopción de medidas por parte de los *policymakers* que velan por el buen fin del sector.

La situación de crecimiento económico y estabilidad financiera previas a 2008 y la importancia dada al desarrollo del Estado de bienestar en los últimos 20 años, ha provocado un crecimiento exponencial del Tercer Sector hasta ese momento debido a la inyección de recursos públicos hacia esa finalidad y al desarrollo de mecanismos de incentivo fiscal al mecenazgo. El incremento en el número de programas de intervención y la diversificación sectorial de las inversiones públicas y privadas con finalidad social, facilitó la aparición de entidades del TS y la consolidación de un gran número de entidades pequeñas especializadas en sectores concretos de la filantropía. No obstante, si consideramos el subsector fundacional el peso de la financiación privada se situaría en 2009 en el 70 por 100 de la financiación total, que llegaría a ser del 80 por 100 si consideramos la gestión de los recursos financieros propios.

Adicionalmente, se produjeron cambios significativos en el marco regulatorio que dinamizaron la participación del sector privado en la financiación del TS. Entre ellas podemos citar la Ley de régimen fiscal de entidades sin fines de lucro y de los incentivos fiscales al mecenazgo que entró en vigor en 2002, facilitando a las empresas un esquema de deducciones generoso de las donaciones realizadas a entidades sin fin de lucro e incentivando, en consecuencia, las aportaciones del sector privado al TS.

La historia del TS en España se puede correlacionar con los esquemas de financiación del mismo. Hasta 1990, la financiación procede casi en exclusiva del sector privado produciéndose el nacimiento de grandes entidades a través del impulso e iniciativa del sector privado. En la década de los años noventa se comienza a observar un incremento paulatino de la participación de la financiación pública al calor de los movimientos que reclamaban que un 0,7 por 100 de los Presupuestos Públicos se destinase a este tipo de actuaciones, aunque la financiación pública aún era residual dentro de los esquemas de financiación mixta. En el período 2000-2008 se produce un crecimiento sustancial de la financiación pública, tanto a nivel central como de los Gobiernos regionales y locales, gracias a la existencia de mayores recursos públicos y al impulso dado a nuevas políticas públicas vinculadas al tercer pilar del Estado de bienestar, la política de dependencia. En este contexto, aparecen un gran número de pequeñas entidades que tratan de cubrir estas nuevas necesidades y demandas sociales. La excepción a este comportamiento se produce, como ya hemos comentado, en el sector fundacional donde el 70 por 100 de la financiación procede del sector privado, lo que nos permite confirmar que aquellos países con sectores fundacionales más potentes y consolidados tienden a financiar en mayor grado estas instituciones a través de subvenciones y transferencias de personas físicas y jurídicas.

2. Evolución financiera del Tercer Sector, 2008-2011: datos y características

Financiación del Tercer Sector: evolución y perspectivas

En el período 2008-2011 se ha producido un decrecimiento del 2 por 100 en la financiación del TS, que pasa de 8.519 a 8.112 millones de euros. La crisis económica ha provocado, a su vez, que la combinación de fuentes de financiación haya orbitado más hacia la financiación pública. Así, mientras que en 2008 el 64 por 100 de la

financiación era de carácter público¹, en 2011 ese porcentaje se sitúa en el 70 por 100. En consecuencia, la tradicional dependencia del TS respecto a la financiación pública se ha ampliado, lo cual supone una serie de consecuencias relevantes a considerar:

- En primer lugar, la alta carga de tareas burocráticas que exige su obtención. El proceso de obtención de fondos se basa en el cumplimiento de importantes trámites burocráticos que implican que las entidades desvíen gran parte de recursos y tiempo a obligaciones formales para su obtención e incluso a la creación de departamentos específicos dedicados exclusivamente a la gestión y seguimiento de las ayudas públicas, que condicionan su funcionamiento. En algunos casos, la mitad de la plantilla se dedica exclusivamente a tareas administrativas que incluyen no solo los trámites para conseguir las subvenciones sino también las tareas de seguimiento y justificación posterior del gasto ejecutado.

- En segundo lugar, los costes de financiación que suponen los mecanismos de financiación pública ya que, con excepción de la financiación vía IRPF, el resto de los fondos se obtienen contra reembolso, lo que obliga a las entidades a adelantar fondos y a endeudarse en espera de los retornos.

Los primeros datos para 2012 y 2013 señalan una reducción importante y significativa de la financiación pública destinada al Tercer Sector por razones evidentes de consolidación fiscal de las cuentas públicas con los efectos que comentaremos más adelante.

Desde el punto de vista de la caracterización del sector, el sesgo histórico de financiación del TS hacia la financiación pública ha generado algún tipo de comportamiento estratégico que ha condicionado la conformación estructural del sector. En primer lugar, no ha sido necesario establecer elementos de cooperación interinstitu-

¹ La financiación pública procede de la Unión Europea, la Administración General del Estado, Gobiernos autonómicos, Diputaciones Provinciales, Consejos y Cabildos Insulares y Ayuntamientos. La financiación privada procede de cuotas de socios, donaciones puntuales, prestación de servicios y rentas de patrimonio.

cional al no exigir un tamaño crítico a la hora de obtener fondos públicos. En segundo lugar, hemos asistido a una atomización y solapamiento en los ámbitos de actuación debido a la multiplicación de subvenciones de toda índole que provienen de los niveles territoriales del Gobierno (central, autonómico, provincial, insular y local), sin una evaluación global e integrada del coste-beneficio de las acciones subvencionadas por el conjunto de las Administraciones públicas, y creando una red clientelar de instituciones dependientes de la financiación pública. Todo ello, sin negar la fundamental labor que desempeñan para la consecución de los fines de interés general en un Estado social y democrático de derecho.

Fuentes de financiación pública y privada: agentes

Entre 2008 y 2011 el total de *financiación pública* dirigida al TS ha incrementado un 1 por 100 la tasa de crecimiento anual compuesto (TCAC) pasando de 5.464 a 5.705 millones de euros, sin que se haya modificado apenas la estructura (tasa de crecimiento normal compuesta) de reparto de los fondos por agentes financiadores. Así, el 8 por 100 procede de fondos de la Unión Europea (UE), el 33 por 100 procede del Estado, el 31 por 100 de las Comunidades Autónomas (CC AA) y el 28 por 100 de la Administración local. El mantenimiento de los niveles de financiación pública hasta 2012 en un contexto de crisis económica ha supuesto que el sector haya aplazado su necesaria reestructuración que se inicia débilmente a partir de la caída de la financiación privada, como luego analizaremos. Las razones de esta estabilidad financiera pública se debe básicamente a la inercia presupuestaria y al efecto retardado del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), sin olvidar que la financiación europea se adjudica por períodos plurianuales en función de los Marcos de Apoyo Comunitario (MAC).

Los *fondos europeos* responden a una programación plurianual que reparte y compromete los fondos antes del inicio del período, por lo que estos fondos no suelen tener en cuenta la coyuntura económica. Así, del total de los

fondos estructurales recibidos desde la UE, un 6 por 100 se destina a TS y se reparte entre el período plurianual concentrándose en los años centrales para evitar los efectos de los solapamientos y los retrasos en ejecuciones que pueden condicionar su elegibilidad. Para el MAC 2007-2013, de los 35.000 millones de euros asignados a España como Fondos Estructurales, un 23 por 100 (8.000 millones de euros) se asigna al Fondo Social Europeo (FSE) y de este el 56 por 100 (4.480 millones de euros) se destina a acción social², que se reparten entre beneficiarios públicos (37 por 100) y beneficiarios privados (63 por 100), es decir, al sector privado se le asignan 2.818 millones de euros. Estos fondos se caracterizan por ser dotaciones sujetas a cofinanciación, contra reembolso y con procesos de adjudicación más complejos que los nacionales, lo que provoca riesgos de devoluciones por: *i)* problemas de cofinanciación, *ii)* dificultades para adelantar la inversión, y/o *iii)* incumplimiento de los requisitos exigidos a los beneficiarios.

Por su parte, el *gasto público estatal* destinado a financiar entidades del TS se ha mantenido en el período 2008-2011, a pesar de la coyuntura económica, gracias a la inercia presupuestaria. A partir de un proceso de desagregación de las partidas presupuestarias destinadas al TS, realizado por PricewaterhouseCoopers, se puede comprobar que el peso relativo de la financiación pública central proveniente de los Presupuestos Generales del Estado se ha mantenido casi constante, en términos absolutos, pasando de 1.626 a 1.645 millones de euros. Sin embargo, el porcentaje que esta financiación representa sobre el total de gasto público estatal se ha reducido, pasando del 2,34 al 2,15 por 100. Por su parte, el efecto retardado del IRPF junto con cambios regulatorios dirigidos a dar un mayor peso al TS ha contribuido a un importante incremento de la financiación por IRPF. En concreto, en este período la financiación por IRPF ha crecido un 16 por 100, pasando de 172.000.000 a 267.000.000 de euros. Ello se

² Los fondos destinados a acción social se engloban en el eje 2 que cubre los ámbitos de empleabilidad, inclusión social e igualdad.

ha debido básicamente a cambios en la asignación para fines sociales en la declaración (con un incremento del 0,52 al 0,7 por 100 que comenzó a repercutirse a partir de la adjudicación de fondo de 2009), a modificaciones en el tipo impositivo medio y a la mayor conciencia colectiva de los ciudadanos, y, todo ello, a pesar del efecto negativo que ha tenido la disminución de la renta per cápita en la recaudación. Las entidades del TS se muestran muy favorables a este tipo de financiación ya que es el único tipo de financiación pública que no es contra reembolso. Por ello, el soporte y apoyo que las mismas dan a la necesaria revisión del régimen fiscal del mecenazgo incrementando los incentivos fiscales en España.

En conjunto la *financiación pública central* a entidades del TS ha seguido creciendo al 2 por 100 TCAC en un entorno de crisis en el período considerado, pero ese incremento ha venido acompañado de una pérdida de peso de la financiación directa vía presupuestos, que ha pasado de representar el 86 por 100 frente al 90 por 100 en 2008.

Desde la perspectiva de las actividades apoyadas públicamente, se ha asistido a una transición en la asignación de recursos públicos priorizando la protección a colectivos en riesgo de exclusión y pobreza. En definitiva, se ha producido un trasvase de financiación pública desde la cooperación internacional y la protección del medio ambiente hacia las actividades de protección a colectivos como desempleados o discapacitados, lo que ha originado que las entidades dedicadas a la cooperación internacional y la protección del medio ambiente sean las que han iniciado, más rápidamente, procesos de reestructuración. En concreto, la financiación a colectivos marginados ha pasado del 75 al 94 por 100 del total de la financiación pública estatal en el período, y de los 1.800 millones de euros asignados a ayuda a colectivos marginados, el 80 por 100 corresponde a las ayudas destinadas a desempleados.

Por lo que respecta a la *financiación de las CC AA*, la ausencia de ajustes presupuestarios relevantes en la mayoría de las CC AA hasta 2011 ha supuesto un mantenimiento en la financiación del TS. La financiación total

autonómica destinada al TS se ha incrementado en el período 2008-2011 en un 1 por 100 TCAC, desde 1.719 hasta 1.753 millones de euros y, por lo general, las CC AA han mantenido sin cambios el porcentaje del presupuesto dedicado a TS. A título de ejemplo, Cataluña mantiene el peso del TS en el 0,7 por 100, Andalucía en el 0,6 por 100 y, por su parte, Castilla-La Mancha lo incrementa del 2,2 al 2,5 por 100.

A *nivel local*, los presupuestos destinados al TS vienen experimentando recortes desde 2009 aunque esta dinámica no ha afectado a las partidas sociales al ser estas una de las competencias básicas de las Administraciones locales, amén de asumir competencias impropias en este ámbito asignables a la Administración General del Estado y a las CC AA. En concreto, la financiación local proveniente de ayuntamientos, consejos comarcales y diputaciones provinciales ha crecido en el período de referencia un 2 por 100 TCAC pasando de 1.508 a 1.578 millones de euros. Muchos ayuntamientos han apostado por una reorientación del gasto, inclinándose más en la prestación de servicios sociales y el empleo, con especial énfasis en la potenciación de la inclusión social. No olvidemos que la Administración local es la más próxima al ciudadano y la primera a la que apelan los colectivos en riesgos de exclusión cuando se manifiesta una situación crítica.

Por su parte, el total de *financiación privada* se habría reducido en el mismo período un 8 por 100 TCAC, pasando de 3.055 a 2.407 millones de euros, existiendo en este caso un cambio cualitativo importante en la distribución porcentual de los agentes financiadores, debido, particularmente, al proceso de reestructuración de las Cajas de Ahorros y de su Obra Social y a la situación de crisis por la que atraviesa la economía española. Para las fundaciones, sin embargo, la financiación privada representa en torno al 70 por 100 en 2009 con un comportamiento creciente en el tiempo. En particular, las donaciones y legados procedentes de empresas representan el 30 por 100, la prestación de servicios a entidades privadas, el 20 por 100, las donaciones y legados de particulares, el 13 por 100, y el resto se distribuye entre donaciones de otras instituciones.

En concreto, las *aportaciones de la Obra Social de las Cajas*, pasa del 27 al 21 por 100 del total de la financiación privada, debido a las fusiones entre cajas y la desaparición de algunas, lo que ha provocado una disminución sustancial de los fondos destinados a la obra social. La Caixa ha sido la única que ha incrementado los fondos destinados a la acción social en los últimos años.

Asimismo, el peso de las *aportaciones de los socios* en el total de la financiación privada se reduce del 26 al 23 por 100 debido a que, aunque se mantienen estables las bajas de los socios, la crisis no permite compensarlas con altas nuevas. Por su parte, las *aportaciones corporativas* incrementan su peso levemente del 6 al 8 por 100, debido al cambio de prioridades en las políticas de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) y buen gobierno de las sociedades, pero, especialmente, por el incremento de las donaciones fiscalmente deducibles en el Impuesto de Sociedades. Asimismo se ha producido una reducción importante de la *financiación propia* debido a la caída en las ventas de los servicios derivada de la caída general de la demanda interna de consumo en el período estudiado, aunque, en términos relativos, se observa un aumento de su peso en relación al total de la financiación privada del 41 al 48 por 100 en un esfuerzo de rentabilizar los recursos propios de las instituciones del TS. En definitiva, la financiación privada ha reaccionado más abruptamente ante la crisis debido fundamentalmente al deterioro del poder adquisitivo de los particulares y al descenso de fondos de las cajas de ahorros fruto de su reestructuración.

Aún así, el menor peso de la financiación privada en el total del *mix* financiero del TS ha supuesto que su caída no haya arrastrado una caída significativa de la financiación en su conjunto y que sólo se haya producido un impacto importante en las entidades relacionadas con la cooperación internacional, los derechos humanos y el medio ambiente.

El ejercicio 2012 ha supuesto para la mayoría del TS un punto de inflexión debido a la caída dramática de la financiación por la existencia de un conjunto de factores que han potenciado el efecto de desplome:

a) Recortes en los presupuestos públicos destinados a programas vinculados a actuaciones de instituciones

del TS a nivel nacional, autonómico y local, por la necesidad de consolidación fiscal de las cuentas públicas a todos los niveles. Esto se ha traducido en cancelaciones de programas y subvenciones, y, en el mejor de los casos, a fusión de programas y disminución de dotaciones de subvención.

b) Dificultad de hacer efectivo el cobro de los fondos presupuestados debido a las dificultades de tesorería de todas las Administraciones públicas, lo que ha provocado retrasos en los pagos, cancelaciones imprevistas, morosidad, convocatorias sin resolución, etcétera. Este escenario genera una incertidumbre difícil de gestionar en un sector tan sensible a la estabilidad de la financiación pública.

c) Problemas de encarecimiento del crédito y, en muchos casos, de la imposibilidad de obtención de los mismos debido a la crisis crediticia (*credit crunch*) que ha experimentado la economía española en las primeras fases de la crisis económica. Conviene no olvidar que el TS es uno de los sectores que más depende de la financiación puente para financiar programas que se ejecutan antes del cobro de los fondos públicos y, que la certeza en el cobro de estos fondos es la garantía de la concesión de tales créditos, por lo que, de nuevo, la incertidumbre condiciona el correcto funcionamiento de las instituciones.

d) Reducción de los programas sociales y asistenciales comprometidos por las Administraciones públicas generando un espacio nuevo de acción para las entidades sociales del TS, debido al incremento de las demandas de necesidades sociales inaplazables en períodos de crisis. En este caso, se produce un efecto doble que se retroalimenta: no actuación pública, implica actuación privada compensatoria; no subvención pública, implica necesidades financieras adicionales de difícil cobertura en mercados financieros bloqueados.

El resultado de esta conjunción de circunstancias en el TS no se ha hecho esperar y se han manifestado, en 2012 con toda su crudeza, las consecuencias de la crisis económica:

- Desaparición de entidades o cierre de sedes.
- Expedientes de regulación de empleo y/o reducciones de plantillas.

— Una mayor competencia de las instituciones por los escasos fondos ofertados.

— Inicio de procesos de fusión de entidades con el fin de obtener economías de escala en la gestión y provisión de sus servicios.

Las tendencias de futuro de la financiación pública, según los escenarios proyectados por PwC (2013), señalan que, aunque exista una recuperación de la economía española a medio plazo tomando como referencia el año 2016, y considerando diferentes escenarios de evolución de la financiación pública y privada, bajo ningún escenario se alcanzarían los niveles de financiación previos a 2012 y podrían producirse caídas respecto a 2011 —año de referencia— de entre el 20 y el 30 por 100 en el escenario más pesimista, según la percepción del propio sector.

La financiación pública que tiene mayores posibilidades de mantenerse será la europea ya que la reciente aprobación de las Perspectivas Financieras de la UE para el período 2014-2020 ha permitido mantener dentro de lo razonable la participación de España en el Fondo Social Europeo (FSE). En este sentido, la limitación del acceso al resto de las vías de financiación pública va a generar una importante competencia para el acceso a la financiación del FSE, que rara vez se ha dispuesto en su totalidad debido a la existencia de otras formas de financiación más sencillas, su mayor complejidad administrativa y la necesidad de cofinanciación de su acciones. Así pues, las opciones de mantenimiento o incremento de la financiación pasan necesariamente por mecanismos de obtención de recursos financieros a través de agentes privados.

Evidentemente, este cambio de perspectivas financieras del TS obliga a modificar los patrones de actuación y gestión estratégica de las instituciones que en él se inscriben:

a) En primer lugar, la caída de la financiación pública va a impulsar a las entidades a desarrollar fórmulas y mecanismos que permitan atraer de forma estable y permanente financiación privada.

b) En segundo lugar, la incorporación de procedimientos de gestión propios del sector privado conllevará cambios en las prácticas contables y de rendición de

cuentas. La financiación pública ha sido especialmente proclive a la aplicación del principio de legalidad en la justificación de las subvenciones, y, por lo tanto, el control de legalidad ha prevalecido en la rendición de cuentas de estas instituciones. Sin embargo, el sector privado exige, en mayor medida, una rendición de cuentas basada más en criterios de eficiencia y resultados en la gestión de los fondos que justifiquen la correcta aplicación al cumplimiento de sus objetivos estratégicos.

c) En tercer lugar, la presión financiera va a obligar a abrir espacios de colaboración interinstitucional, rompiendo con la tendencia al individualismo corporativo del que ha hecho gala el sector en su pasado reciente. La necesidad debe hacer virtud de manera que la colaboración, coparticipación de recursos y, en su caso, las fusiones permitirán obtener sinergias en la gestión operativa, y optimizar la provisión de los bienes y servicios ofertados por cada uno de los subsectores del TS en función de las demandas formuladas por la sociedad.

d) En cuarto lugar, la crisis económica va a suponer un baño de realidad para muchas instituciones del TS que estaban instaladas íntegramente en actividades de no atención directa a los ciudadanos. De hecho, se ha constatado en los últimos años una pérdida relativa del peso de actividades culturales, recreativas, deportivas, medioambientales, de investigación y de cooperación internacional, mientras que han ganado peso las vinculadas a la atención directa social de los ciudadanos, como los servicios sanitarios y educativos y las acciones vinculadas a los colectivos en riesgo de exclusión. Este cambio no ha pasado desapercibido a los financiadores que enfocan sus recursos hacia estas demandas inmediatas lo que está obligando a algunas instituciones a modificar su carta de servicios con esta línea.

3. Recursos humanos y demanda de servicios en el Tercer Sector

Financiación privada y recursos humanos

Una de las consecuencias que ha traído la crisis económica en relación al TS ha sido la mayor solidaridad que se

observa por parte de la ciudadanía española, dedicando más tiempo al voluntariado y a la ayuda de personas desfavorecidas. Así, la evolución de la participación de la población española en voluntariado (aportaciones no dinerarias) ha crecido entre 2010 y 2011 en unos cinco puntos porcentuales en tiempo de voluntariado. Sin embargo, la proporción de población donante en España es significativamente menor que la media europea. Así, mientras que en Gran Bretaña, el 32 por 100 de la población contribuyente es donante y la media europea se sitúa en el 19 por 100, en España apenas alcanzamos el 9 por 100 de donantes en relación a los contribuyentes, sufriendo además una severa caída en los últimos años. En 2006, la población donante española era del 14 por 100, reduciéndose al 11 por 100 en 2008 y cayendo al 9 por 100 en 2010. Nótese que incluso en 2006, cuando la proporción de donantes alcanzaba el 14 por 100 de la población contribuyente no alcanzábamos la media europea.

Así pues, la financiación a través de socios está cayendo progresivamente debido fundamentalmente a que, si bien las bajas se mantienen constantes dentro de la normalidad, éstas no se compensan con nuevas altas como ocurría en el pasado reciente. El total de la financiación privada proveniente de los socios en millones de euros se ha reducido de 782 a 557, es decir, una caída del 8 por 100 TCAC (Tasa crecimiento anual compuesto). En algunos casos, determinadas entidades han optado por rebajar las cuotas a sus afiliados como respuesta a socios que quieren seguir aportando a la entidad pero que no pueden seguir pagando la misma cantidad. Esta situación está llevando al planteamiento de políticas, en algunos casos agresivas, de captación de recursos, las cuales exigen una importante inversión financiera y dedicación de personal que son difíciles de amortizar. En estos momentos, el coste de captación de nuevos socios se sitúa en 150 euros por socio, siendo el tiempo de amortización del coste de unos 12 meses, que se va incrementando debido a la tendencia bajista de las cuotas. Pero además la fidelidad de los nuevos socios es mucho menor que la de los antiguos por lo que el riesgo de no amortización del esfuerzo financiero para captación de nuevos socios es

muy alto. Como dato relevante, la tasa de abandono de los socios con más de diez años de antigüedad es del 2 por 100, mientras que aquellos con una antigüedad de menos de un año tienen una tasa del 24 por 100.

Las Cajas de Ahorros han hecho un encomiable esfuerzo por mantener su inversión en acción social a pesar de la coyuntura económica, pero el verdadero determinante de la reducción de su inversión en el TS ha sido el complejo proceso de reestructuración de estas instituciones en el marco de la reforma del sistema financiero español. En este sentido, según la Confederación Española de Cajas de Ahorros, y hasta 2011, el número de entidades ha pasado de 46 a 36 y este proceso de compresión del sector de cajas ha continuado en 2012. Conviene señalar que con cada fusión de Cajas se pierde, de media, un 25 por 100 del presupuesto destinado a obra social, mientras que en el caso de una absorción por un banco el presupuesto desaparece casi en su integridad. Ante esta situación, las instituciones han tendido a priorizar la acción social frente a otras actuaciones. Así, los fondos destinados al TS han pasado de representar el 41 por 100 de los fondos dedicados a obra social en 2008 a ser el 46 por 100, en detrimento de cultura y tiempo libre y defensa del patrimonio histórico artístico, manteniéndose las acciones dedicadas a educación e investigación.

Como corolario, mientras que la inversión total en obra social ha disminuido un 18 por 100 TCAC entre 2008 y 2011 hasta representar 1.125 millones de euros, la inversión en TS se ha reducido un 15 por 100 TCAC hasta los 510.000.000 de euros, aunque, como acabamos de comentar, su participación relativa en el conjunto de fondos destinados a obra social se ha incrementado.

Las empresas han incrementado sus aportaciones debido a que las donaciones son una herramienta de ajuste de sus resultados financieros, por su deducibilidad en el impuesto de sociedades y el compromiso hacia las acciones sociales dentro del marco de la RSC. Así, aunque la crisis ha supuesto una disminución en el número de declarantes del impuesto de sociedades, se ha producido un incremento de la donación media por empresa, lo que se traduce en un incremento del 1 por 100 TCAC en el total de financiación privada proveniente de empresas, hasta los

181.000.000 de euros en 2011³. El destino de las aportaciones corporativas se ha desplazado hacia la acción social dentro de las políticas de RSC, de manera que la participación en colaboración con Organizaciones No Gubernamentales, colectivos sociales más desfavorecidos y medio ambiente vienen a representar el 68 por 100 de las aportaciones en 2011 frente al 65 por 100 en 2008 en detrimento de deportes y cultura y acciones internacionales.

La financiación propia derivada de prestaciones de servicios, venta de productos y rentas de su patrimonio se ha reducido un 3 por 100 TCAC entre 2008 y 2011 hasta 1.159 millones de euros. Este comportamiento se debe fundamentalmente a la caída del consumo durante este período que ha afectado especialmente a las entidades de menor tamaño. Así, casi la mitad de la financiación propia se concentra en las entidades singulares —Cáritas, Cruz Roja y ONCE—, mientras que el resto de las entidades presenta una tendencia decreciente desde el 57 al 54 por 100 del total de financiación propia. En todo caso, este tipo de financiación ha sido poco explotada en España en comparación con otros países. A título de ejemplo, la proporción de recursos totales provenientes de financiación propia representa en Alemania un 73 por 100, en Francia un 54 por 100, mientras que en España no llega al 14 por 100.

Recursos humanos y cobertura de servicios sociales

Volviendo a la caracterización de los recursos humanos en TS, durante el período 2008-2011 se observa una reestructuración de estos de manera que los voluntarios han incrementado su peso en los mismos debido al recorte de plantillas que se ha producido en línea con la disminución de la financiación debida a factores como la disminución de la financiación a la cooperación internacional o al cambio de prioridades de los financiadores. La plantilla total del TS, en miles de personas, ha pasado

de 1.402 a 1.331, con una reducción de 128.000 empleos y un incremento de 57.000 voluntarios, lo que supone que el 70 por 100 de los recursos humanos del sector lo representan voluntarios frente al 62 por 100 en 2008. Este ajuste se debe a reducciones de plantilla y la presentación, en opinión de los gestores, de expedientes de regulación de empleo que han afectado a una parte significativa de algunas organizaciones.

Desde un punto de vista de gestión de los recursos humanos, la mayor parte de los ajustes se han centrado en la cancelación de programas y no tanto en la reducción de la estructura de las entidades, lo que se está traduciendo en organizaciones menos eficientes.

La crisis económica no solo ha incrementado el volumen de demanda de las necesidades sociales, sino también ha impactado en su tipología, con un retorno a la demanda de servicios sociales básicos como alimentación, vestido y vivienda. Las características de la pobreza y exclusión en España se radiografían de manera más ajustada a nuestra realidad sociológica a través del AROPE⁴. Según este indicador, la pobreza y exclusión social se ha incrementado en el período considerado en un 6 por 100 TCAC, desde el 22,9 por 100 de la población en 2008 al 26,7 por 100 en 2011, lo que significa que en torno a 12.300.000 personas se encuentran en esta tesitura, con una proporción cada vez mayor de demanda de atenciones de primera necesidad. Estamos, pues, volviendo a una tipología de pobreza y exclusión similar a la de los años noventa, con demandas crecientes de naturaleza asistencial como comida y alojamiento.

4. El futuro del Tercer Sector en España: un ejercicio de prospectiva

Utilizando un reciente trabajo de PwC (2013) para el análisis a futuro del TS social, se consideran diferentes

³ Esta cifra corresponde a la inversión realizada por las empresas que es deducible del impuesto de sociedades, sin embargo las empresas también financian el TS a través de patrocinios que se computan como gastos de publicidad en sus cuentas, siendo complicado desagregar en esta partida el total que se destina a TS.

⁴ AROPE: At Risk of Poverty and/or Exclusion es un indicador internacional que mide el riesgo de pobreza y exclusión a través de tres indicadores (renta, privación material severa e intensidad de trabajo). Este indicador multidimensional permite aproximar las características de la pobreza y exclusión social más allá de indicadores que se fijan exclusivamente en el nivel de bienes o riqueza que se posee, incorporando atributos y características de diferentes grupos sociales no excluyentes y que por interacción de diferentes atributos se sitúan en riesgo de exclusión (inmigración, drogodependencia, homeless, alfabetización, etcétera).

escenarios posibles a partir de la identificación de variables clave en el desarrollo del sector. Para ello se han tenido en cuenta indicadores de evolución macroeconómica (producto interior bruto, población, gasto público, consumo privado, etcétera), se han identificado las variables claves en el desarrollo del sector que aportan diferencias a las proyecciones macroeconómicas y en función de su comportamiento se establecen diferentes escenarios de evolución sectorial, estableciendo tres opciones: optimista, estándar y pesimista.

Como ya hemos comentado, para los próximos años se espera un agravamiento de la situación actual con recortes de financiación, que podría suponer caídas, con respecto a 2011, de hasta el 20 o 30 por 100 si consideramos la percepción del sector. El resultado varía en función de los valores que tomen un conjunto de variables como:

- La financiación europea del MAC 2014-2020.
- La ejecución presupuestaria de la Administración General del Estado y de las CC AA.
- El número de declarantes que marcan la casilla de fines sociales.
- El futuro de la Obra Social de las Cajas de Ahorros a partir de 2013.
- La cuota media anual que aportan los socios al TS.
- El volumen de aportaciones corporativas destinadas al TS.

De la conjunción de la evolución de todas estas variables, además de la ya reseñada caída de la financiación, se producirá un cambio en el *mix* financiero que, si bien a corto plazo no será pronunciado, a largo plazo conducirá a un predominio de la financiación privada. Así, a finales de 2016 se prevé que la financiación pública sea del 68 por 100 frente al 70 por 100 actual. Sin embargo, la percepción del sector es que, a finales de la década, la proporción de financiación pública se reduzca hasta el 45 por 100 dado el esfuerzo que están realizando las instituciones para captar recursos del sector privado por diferentes medios.

La disminución en la financiación en los próximos años supondrá una reducción del empleo remunerado del sector y un cambio significativo en el *mix* entre trabajadores remunerados y voluntarios. Las previsiones de evolución de la

plantilla total del TS en miles de personas nos sitúa en una disminución del personal remunerado de entre el 11 y el 19 por 100 en 2016, de manera que el 78 por 100 de la plantilla total del TS será de voluntarios frente al 70 por 100 en 2011. Este comportamiento supondrá una pérdida de eficacia en la gestión de estas instituciones ya que los voluntarios no pueden ser un sustituto de los profesionales del sector, sino un complemento.

Desde el punto de vista del comportamiento de la demanda de servicios sociales, el débil crecimiento económico que se proyecta por los principales indicadores macroeconómicos supondrá un incremento de la población en riesgo de pobreza y exclusión social dado el efecto de los ciclos de pobreza⁵. Sin olvidar la experiencia pasada que nos enseña que períodos de crecimiento económico relativamente elevados, en torno a un 3 por 100, no han supuesto una reducción significativa de la pobreza o exclusión.

La conjunción de un escenario financiero adverso y la previsible mayor demanda de servicios sociales está provocando que más del 50 por 100 de las entidades del TS estén recurriendo ya a la búsqueda de nuevas vías de financiación, así como a una batería de acciones complementarias como:

- Priorización de actividades y modificación del objeto social en respuesta a nuevas demandas.
- Reducción de plantillas y expedientes de regulación de empleo.
- Compartir recursos con otras instituciones.
- Centrarse en la prestación de servicios básicos y fundamentales en función de la demanda.
- Externalización de servicios auxiliares y de gestión (asesoría, contabilidad, etcétera).
- Fusiones de instituciones, aunque no a corto plazo, dado el fuerte sentimiento de identidad de estas instituciones y, en muchos casos, la incompatibilidad de modelo operativos.

⁵ Es previsible en 2016 un máximo de demanda de servicios sociales básicos, ya que se suele estimar en torno a ocho años el ciclo de la pobreza, es decir, el tiempo que transcurre desde el primer impacto social (pérdida de empleo, ruptura familiar, etcétera) hasta una situación efectiva de exclusión social.

La reducción de salarios se observa solo como factor de última instancia si se pone en peligro la supervivencia de la institución.

5. Modelos de gestión del Tercer Sector: ¿transición de un modelo funcional o un modelo profesional?

La evolución del TS en España ha ido sedimentando, en los últimos 20 años, un modelo de gestión esclerosado y poco flexible a las demandas cambiantes de una sociedad dinámica en constante cambio y mutación y que se transforma a velocidades siderales. Si tuviéramos que caracterizar el modelo actual de gestión de la mayor parte de las instituciones del TS social en España podríamos radiografiarlo de la siguiente manera:

a) Se trata de instituciones con escasa flexibilidad y agilidad de adaptación con una estructura monolítica y con unos objetivos y tipos de actividad fijos y difícilmente adaptables en el tiempo.

b) Su modelo de financiación tiene un marcado carácter público por cuanto el 70 por 100 de la financiación es pública y además se produce una alta dependencia de un número escaso de financiadores, lo que supone un riesgo financiero cierto si alguno de ellos condiciona, limita o suspende sus aportaciones.

c) La rendición de cuentas, debido a este modelo de financiación pública, pivota en torno a la justificación contable de los gastos incurridos, por lo que prevalece el control de legalidad frente al control de eficacia-eficiencia en función de resultados de gestión.

d) Se trata de instituciones con fuerte grado de independencia con orgullo de su autonomía y con gran arraigo de su identidad propia. Ello conduce a una escasa mutualización, fuerte atomización, pocas sinergias en la gestión de sus recursos y graves ineficiencias en el desarrollo de sus acciones.

e) Su relación con la sociedad civil es muy limitada y frágil, con escasa información pública sobre sus objetivos, acciones y resultados, lo que limita su justificación social más por falta de imagen ante la opinión pública y desconocimiento que por una imagen deteriorada.

La mayor parte de los agentes del TS son conscientes de que hay que afrontar un cambio de modelo en la gestión de las instituciones.

Frente a la situación actual podemos perfilar cuál debería ser el modelo de gestión de las instituciones del TS en el futuro por comparación con los comportamientos observados en el pasado. Así:

A) Deben transformarse en entidades flexibles, adaptables a la evolución social, a las necesidades sociales cambiantes y a los retos de transformación que la cobertura de estas demandas exige. Esto tiene especial relevancia en la organización de los recursos humanos y materiales que deben ser reconvertibles de manera ágil para hacer frente a esta dinámica de cambio.

El número creciente de personas en riesgo de exclusión y el cambio en los perfiles de beneficiarios, así como los cambios en las necesidades de atención hacia necesidades básicas, como alimentación y vivienda, hacen necesaria esa flexibilidad transitando hacia un modelo basado en proyectos y con una estructura administrativa y de gestión más ágil.

B) Deben tender a una diversificación del modelo de financiación para evitar colapsos derivados de la monodependencia financiera. En este sentido, el reparto por partes iguales de las fuentes financieras procedentes del sector público, del sector privado empresarial, del sector privado particular y de la financiación propia, es un modelo deseable y estable a medio y largo plazo.

Para ello es necesario considerar los cambios en las demandas de los financiadores para conceder tal financiación. Los principales cambios que, en este sentido, se están produciendo pivotan hacia donaciones finalistas, con preferencia hacia la atención local en lugar de internacional y con preferencia hacia actuaciones directas de atención en detrimento de las acciones de sensibilización.

Asimismo, la financiación propia debe aplicar formulas imaginativas como pueden ser los sistemas de copago o cobro parcial a beneficiarios y cobro en especie por actividades de formación con retornos en prestación de servicios.

C) La gestión de las entidades del TS debe basarse en la medición de resultados y el impacto social de sus actividades más que en una mera rendición de cuentas de los recursos recibidos de carácter meramente contable. Es preciso desarrollar modelos de medición de objetivos y resultados y un seguimiento periódico de los mismos.

Los cambios en las exigencias de los financiadores, al disponer de una menor cantidad de recursos a aportar por los financiadores públicos y debido al carácter más sofisticado y exigente de los financiadores privados, así como la marcada preferencia por donaciones finalistas, va a motivar una mayor necesidad de transparencia y eficiencia en la gestión de tales recursos, que solo se podrá realizar a través de mecanismos de evaluación de resultados. Algunas instituciones han comenzado a hacer *tracking* periódico de resultados tanto a nivel cuantitativo como cualitativo de sus proyectos, y a reducir la parte de las aportaciones destinadas a financiar estructura.

Vinculada estrechamente a la rendición de cuentas, se encuentra la necesidad de dar visibilidad al TS. La atomización del sector, la mayor sensibilidad de los financiadores, la ausencia de una cultura de rendición de cuentas y la ausencia, en muchos casos, de profesionales con perfiles dedicados a la comunicación, que contrarresten la imagen negativa que los últimos casos de corrupción vinculadas al sector han propagado, abundan en esa necesidad de transmitir a la opinión pública el papel fundamental que juega el TS en una sociedad moderna y desarrollada. Para ello, la apertura y profundización de canales permanentes de comunicación con la sociedad civil son fundamentales. Un dato puede ser relevante a este respecto, menos del 7 por 100 de las fundaciones españolas utilizan las redes sociales como medio de comunicación con sus donantes y/o beneficiarios.

D) La cooperación interinstitucional de entidades que pretenden un objetivo social común resulta fundamental, con el fin de conseguir optimizar la gestión de los recursos con la máxima eficiencia posible. Para ello es necesario, a medio plazo, desarrollar una política de fusiones como vía para alcanzar esa competitividad que permita obtener los resultados esperados. Esta integración permi-

tirá disponer de una mayor capacidad de negociación frente a proveedores, instituciones financieras y otros agentes con el fin de abaratar inputs en la provisión de bienes y servicios. Adicionalmente, este proceso de concentración sectorial resulta necesario para aumentar la influencia y capacidad de negociación política con el fin de incrementar el poder del sector en la toma de decisiones de índole política.

E) Toda esta dinámica debe enmarcarse en una relación intensa con la sociedad civil en sus diferentes facetas de colaboración con los ciudadanos tanto como donantes, voluntarios o beneficiarios de las acciones de las entidades del TS.

La reducción de la financiación junto al aumento de la demanda social conlleva la necesidad de incrementar la participación de la sociedad civil y maximizar su aportación como vía para hacer frente al nuevo contexto comentado. Los cambios en el modelo financiero unido a la reducida participación ciudadana en el TS y a la ausencia de modelos de atención individualizada al donante, obligan a buscar formas de incentivar la participación ciudadana sensibilizando al donante, a la ciudadanía y fomentando las redes informales de apoyo. En particular, se ha olvidado frecuentemente la información territorial /regional relevante a la hora de sensibilizar al pequeño donante que suele ser muy receptivo a contenidos específicos que afectan a su zona geográfica.

En definitiva, resulta fundamental sacar el máximo partido a la participación ciudadana a través de una gestión más eficiente del voluntariado tanto formal como informal en un contexto sociológico en el que existe una gran predisposición de la ciudadanía al incremento de la solidaridad y a la colaboración con aportaciones no dinerarias que pueden sustituir, parcialmente, la limitación de recursos humanos y económicos disponibles.

6. Conclusiones

Dada la importante heterogeneidad de las entidades que conforman el Tercer Sector social, estos retos les afectarán a cada una de ellas de forma diferente en función

de su posicionamiento social, geográfico e institucional. Sin ánimo de ser reiterativo y solo con el fin de destacar las ideas fuerza sobre lo que deben ser mejores prácticas de cara a su proyección futura como sector de referencia económico y social, y a modo de conclusión, podemos destacar las siguientes:

A) Flexibilizar la organización aunque manteniendo la identidad en lo posible. Esto supone una estructura de gestión que permita responder de forma ágil y rápida a los cambios. Para ello, es necesario incorporar perfiles de profesionales polivalentes, evaluar externamente los proyectos usando la experiencia de socios y usuarios, ajustar la cartera de proyectos a la evolución de la demanda y los resultados obtenidos, e involucrar al financiador en los proyectos más allá de la simple financiación, sin olvidar la realización de agrupaciones de interés económico y social para proyectos concretos con otras entidades y la creación de centrales de compras para productos y servicios afines con el fin de ganar eficiencia en su oferta.

B) Explorar nuevas vías de financiación vinculadas a la aplicación del principio del beneficio en la prestación del servicio ofertado por la Institución, así como promover un marco regulatorio favorable como es la participación en la elaboración de propuestas sobre el régimen fiscal de mecenazgo que potencien la actitud de donación en la sociedad civil. No debe despreciarse la posibilidad de acudir a fuentes de financiación alternativas internacionales y desarrollar los mecanismos internos de financiación propia.

C) Incrementar la influencia y el impacto social a través de la integración del esfuerzo colectivo en acciones comunes que permitan agrupar intereses y presión ante las autoridades políticas y económicas. La utilización de agencias de comunicación especializadas y compartidas gestionadas por las instituciones puede ser una opción razonable.

D) Buscar fórmulas de mutualización de los recursos como paso previo a futuras fusiones. Así, la promoción

de espacios compartidos en la gestión de servicios, desarrollo de *know-how*, etcétera. En definitiva, compartir herramientas de gestión pueden salvar las reticencias a futuras fusiones rebajando la independencia identitaria que impide a corto plazo abordarlas.

E) Identificar y dar respuesta a las necesidades sociales de cada momento, haciendo de la sociedad civil un cooperador necesario y un socio estratégico. Para ello, es fundamental promover actuaciones conjuntas que refuercen la imagen de unidad del Tercer Sector y buscar las fórmulas para maximizar el potencial social del voluntariado, encajando sus aptitudes con las necesidades de los beneficiarios de proyectos y analizando las motivaciones que llevan a las personas a comprometerse con el fin de diseñar fórmulas atractivas de cooperación.

En definitiva, profesionalidad, eficiencia, transparencia y buen gobierno resumen el desiderátum gestor del Tercer Sector Social en los próximos años.

Referencias bibliográficas

- [1] CABRA DE LUNA, M. A. y LORENZO, R. (2005): El Tercer Sector en España: ámbito, tamaño y perspectivas. *Revista Española del Tercer Sector*, nº 1, octubre-diciembre. Madrid.
- [2] ESSPROS (2011): European System of Integrated Social Protection Statistics. Eurostat. Bruselas
- [3] FUNDACION LUIS VIVES (2012): *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*. 2ª Edición. Madrid.
- [4] GALINDO, M. A.; RUBIO, J. J. y SOSVILLA, S. (2012): *El Sector Fundacional en España: atributos fundamentales (2008-2009)*. Asociación Española de Fundaciones. Madrid.
- [5] PRICEWATERHOUSECOOPERS (2013): *Proyecto catalizador sobre el Tercer Sector en España*. Documento de Trabajo. Febrero. Madrid.
- [6] UNAD (2010): *Benchmarking en calidad: estudio comparativo y detección de las buenas prácticas en entidades de UNAD*. Unión de Asociaciones y Entidades de Atención al Drogodependiente. España.
- [7] WORLD GIVING INDEX (2011): *A Global View of Giving Trends*. Charities Aid Foundation (CAF). Reino Unido.

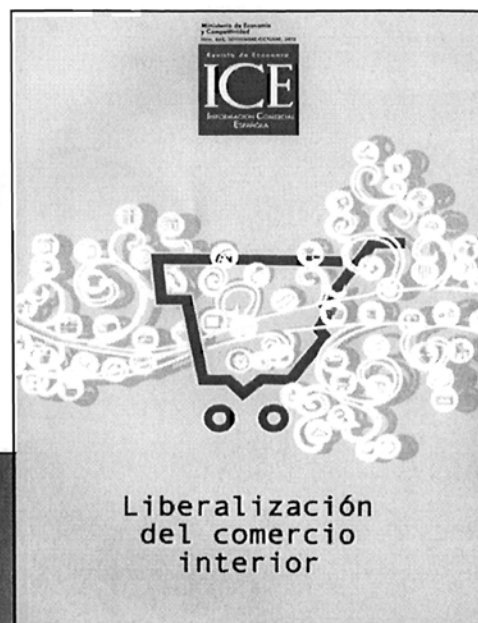
ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

Información Comercial Española Revista de Economía

6 números anuales

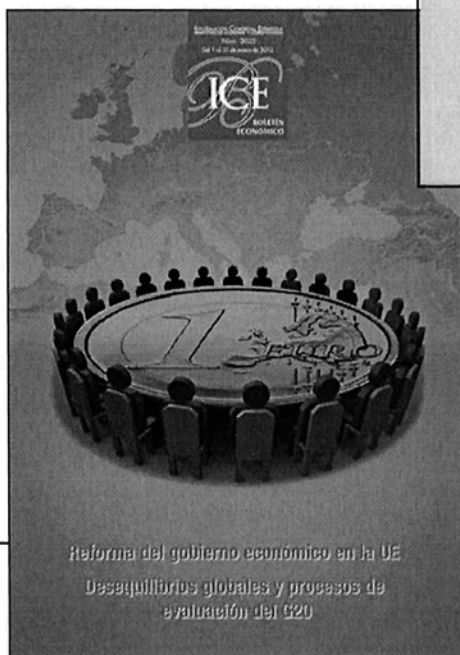
Artículos originales sobre un amplio espectro de temas tratados desde una óptica económica, con especial referencia a sus aspectos internacionales.



Boletín Económico de Información Comercial Española

12 números anuales

Artículos y documentos sobre economía española, comunitaria e internacional, con especial énfasis en temas sectoriales y de comercio exterior.



Cuadernos Económicos de ICE

2 números anuales

Artículos de economía teórica y aplicada y métodos cuantitativos, que contribuyen a la difusión y desarrollo de la investigación económica.