

Las consecuencias de la austeridad en los servicios sociales y en la financiación pública del TSAS

Dr. César Muñoz Martínez

cmunoz@cee.uned.es

Doctor en Unión Europea por la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Licenciado en Economía y Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Actualmente, desempeña sus funciones docentes como Profesor Ayudante Doctor en el Departamento de Economía Aplicada de la UNED. Su área de docencia se concentra en el marco comunitario, tanto en instituciones europeas como en mercados financieros. Su principal línea de investigación es la Economía de Transporte, donde ha publicado múltiples investigaciones relacionadas con el binomio instituciones comunitarias y transporte, especialmente en la evaluación económica de los proyectos de infraestructuras de alta velocidad ferroviaria. Adicionalmente, también ha profundizado en otros ámbitos de las ciencias sociales como el sector turístico, los servicios sociales y otras políticas sectoriales.

Dr. Jesús Pérez Viejo

jeperez@clio.uc3m.es

Licenciado en Psicología. Doctor cum laude en Trabajo Social por la Universidad de Castilla La Mancha. Máster Universitario en Intervención Social en las Sociedades del Conocimiento por la Universidad UNIR. Colabora con la Universidad Internacional de La Rioja. Ha sido profesor asociado de la UNED y de la Universidad Carlos III, docente de diferentes Máster universitarios y con amplia experiencia en la formación de profesionales de entidades públicas y privadas del Tercer Sector, a nivel nacional e internacional. Más de 18 años de experiencia en el tercer sector. En la actualidad, trabaja como responsable de los programas de salud mental de Médicos del Mundo en el Territorio Ocupado Palestino.

RESUMEN

El aumento de las necesidades sociales y la incapacidad de los Estados del Bienestar para hacerlas frente, ha generado un arduo debate que sitúa a la sociedad civil como nueva protagonista a la hora de satisfacer las necesidades humanas. Las políticas públicas sociales desarrolladas en el Estado de Bienestar no han erradicado la pobreza ni han reducido los índices de desigualdad social. A nivel estatal, se han establecido distintas alternativas que permiten realizar una provisión del bienestar social a partir de dos ejes: la descentralización política desde lo estatal a lo local y las nuevas políticas de ciudadanía. En paralelo, las políticas de reducción del déficit público han coartado la relación entre el Estado y sus ciudadanos dificultando la satisfacción de una demanda social cada vez más compleja. En este contexto, resulta vital reseñar la importancia del Tercer Sector, su estructura híbrida permite actuar en ámbitos complementarios a la economía de mercado y a la acción estatal empleando las ventajas de la gestión privada para obtener excedentes en el conjunto del bienestar social.

En consonancia, el Tercer Sector de Acción Social ocupa un papel relevante en el desarrollo socioeconómico de España, tanto como suministrador de servicios de interés social como por su contribución a la actividad económica. La recesión económica ha provocado efectos en el Tercer Sector de distinta índole, de un lado han disminuido las partidas presupuestarias destinadas a gasto social aumentando los demandantes de satisfactores sociales y de otro, también se han visto reducidos los niveles de ingresos y de empleo del sector. En este sentido, el presente artículo realiza un análisis de la contribución del Tercer Sector de Acción Social a la actividad económica española, haciéndose eco de las consecuencias sociales que las políticas de austeridad, a través de la reducción de las dotaciones presupuestarias en servicios públicos, han generado en el aumento de la pobreza, la exclusión social y la desigualdad de la sociedad española. Además, plantea los retos a los que se enfrenta el sector tanto desde la perspectiva de eficiencia organizativa en su gestión como en la necesidad de implementar fórmulas de financiación innovadoras.

PALABRAS CLAVE

Organizaciones no gubernamentales, tercer sector, economía social, Estado de Bienestar, entidades sin ánimo de lucro.

THE PROFESSIONALISATION IN MANAGEMENT AND SEARCH OF NEW WAYS OF FUNDING IN THIRD SECTOR OF SOCIAL ACTION ORGANIZATIONS IN RESPONSE TO AUSTERY POLICIES

ABSTRACT:

The increase in social needs and the failure of the welfare state to address them, has generated a heated debate that puts civil society as a new protagonist in meeting human needs. Public policies developed by the welfare state have not eradicated poverty or reduced rates of social inequality. At a state level, different alternatives have been established in order to make a provision of social welfare from two axes: political decentralization from the state to local governments and new citizenship policies. In parallel, the policies to reduce the public deficit have thwarted the relationship between the state and its citizens, hindering the satisfaction of an increasingly complex social demand. In this context, it is vital to underline the importance of the Third Sector. Its hybrid structure can act in complementary areas of the market economy and the state action, using the advantages of private management to generate surplus in the social welfare as a whole.

Accordingly, the Third Sector of Social Action plays a significant role in the socioeconomic development of Spain, both as a supplier of services of social interest and as its contribution to the economic activity. The economic recession has caused effects in the Third Sector of various kinds, from one side the decrease in the budget allocations for social spending, increasing the claimants of social satisfiers, and on the other side, the income and employment level of the sector have been reduced. In this regard, this article presents an analysis of the contribution of the Third Sector of Social Action to the Spanish economic activity, echoing the social consequences of austerity policies, through the reduction of budgetary allocations in public services, in the increase of poverty, social exclusion and inequality in Spanish society. In addition, it poses the challenges that face the sector both from the perspective of organizational efficiency in the management and the need to implement innovative funding formulas.

KEYWORDS

Non-governmental organization, third sector, social economy, welfare state, non-profit entities.

1. INTRODUCCIÓN

La constitución del modelo de Estado de Bienestar, instaurado en Europa tras la Segunda Guerra Mundial, pivota sobre cualquier estudio realizado en este ámbito. El Estado de Bienestar se refiere a aquellas intervenciones estatales dirigidas a promover el interés social y la calidad de vida de la población, a través de la implementación de políticas públicas en ámbitos como la sanidad, la educación, los servicios de ayuda a las familias, los servicios sociales, la vivienda social, entre otros (Navarro, 2004).

La literatura política ha determinado los ingredientes conceptuales que laten tras la expresión de “Estado del Bienestar”, especialmente en la caracterización histórica de la reclamación política de los derechos sociales y en la desvinculación de la caridad como respuesta a las desigualdades sociales (Izquierdo y Torres, 2011: 21). La consolidación de los derechos sociales en los países desarrollados durante el Siglo XX permitió la consecución de importantes cotas de libertad, seguridad y cohesión social al considerar a sus ciudadanos sujetos de derechos políticos, civiles y sociales (Fernández, 2012: 1). Los regímenes de bienestar de la Unión Europea, en cuanto combinación variable de cuatro esferas básicas de producción y distribución de bienestar (Estado, mercado, tercer sector y familia), son sistemas mixtos desde sus mismos orígenes (Marbán y Rodríguez Cabrero, 2013:62).

En la actualidad, el contexto económico y la racionalización presupuestaria limitan el alcance del Estado de Bienestar poniendo en entredicho su sostenibilidad. En este sentido, la recesión económica acaecida en el último lustro en nuestro país, ha afectado a la financiación de las políticas sociales, generando el convencimiento de que el sector público por sí mismo no puede atender todas las necesidades sociales, máxime cuando las mismas aumentan en un sistema garantista que promueve la protección de la dependencia, el desempleo, la vivienda o la inclusión social de los inmigrantes. Adicionalmente, la progresiva importancia que ha adquirido la ciudadanía en la contribución al bienestar social ha modificado el enfoque de los planteamientos sociales a través de la confrontación de los sistemas políticos tradicionales, instaurándose un modelo relacional que se establece con el desarrollo del Tercer Sector (Donati, 1997).

Para acotar más las fronteras que delimitan este concepto, en los últimos años, las investigaciones y referencias oficiales han acuñado el término Tercer Sector de Acción Social (TSAS). Según la definición aprobada por el Consejo Estatal de ONG de Acción Social ¹, el Tercer Sector de Acción Social es “*el ámbito formado por entidades privadas de carácter voluntario y sin ánimo de lucro que, surgidas de la libre iniciativa ciudadana, funcionan de forma autónoma y solidaria tratando, por medio de acciones de interés general, de impulsar el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales, de lograr la cohesión y la inclusión social en todas sus dimensiones y de evitar que determinados colectivos sociales queden excluidos de unos niveles suficientes de bienestar*”.

¹ Definición contenida en el “II Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social 2013-2016”.

El TSAS se presenta como el resultado de una sociedad civil organizada, donde los ciudadanos se constituyen como protagonistas de la misma, que llega a aquellos ámbitos sociales donde ni el Estado ni el mercado actúa. Las organizaciones del TSAS, asociaciones civiles, fundaciones, cooperativas, clubes de barrio, organizaciones religiosas, entre otras, constituyen la plataforma para organizar la creciente participación voluntaria y solidaria de la ciudadanía en temas de índole social y humanitaria. La principal fortaleza del TSAS reside en el compromiso de las personas, en la atención a las necesidades sociales y en la búsqueda de un cambio social que reduzca las desigualdades entre las personas.

2. EL CARÁCTER ESPECÍFICO DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL

El TSAS se ha identificado generalmente por las características de una definición residual; las cooperativas, asociaciones, ONGs o mutualidades no se integran dentro de las acciones públicas relacionadas con servicios sociales o ayudas estatales al desarrollo, pero a su vez también se diferencian del Mercado al constituirse con fines no lucrativos. La multitud de términos empleados² para referirse a esta división sectorial y la dificultad de englobar a sus heterogéneas entidades en una única definición plantea problemas conceptuales a la hora de cuantificar la contribución del Tercer Sector a la economía.

La configuración poliédrica de este sector ha provocado que la literatura se haya aproximado a definir su naturaleza conceptual desde diferentes enfoques: la teoría organizacional (Gui, 1991), el enfoque de la Economía Social (Defourny y Monzón, 1992), el enfoque *Nonprofit* (Salomon y Anheier, 1992)³, el del Sector Voluntario (Weisbrod, 1988) o el de Economía Solidaria (Laville et al., 1994). A pesar de estas múltiples perspectivas, podemos establecer un perímetro conceptual que define su carácter específico: la principal es la ausencia de fines de lucro, la no redistribución de beneficios⁴ y su finalidad social; además, su objetivo social nace como consecuencia de dar respuesta los problemas sociales⁵.

Donati (1997) expone que el tercer sector y las organizaciones que lo integran (OTS) han de ser entendidos como un modo de ser positivo y propositivo de la sociedad que se encuadre en un

² Han sido utilizadas las siguientes denominaciones para referirse al Tercer Sector: Sector de Organizaciones No Lucrativas; Sector Voluntario; Sector filantrópico y caritativo; Organizaciones No Gubernamentales; e incluso erróneamente como Sociedad Civil.

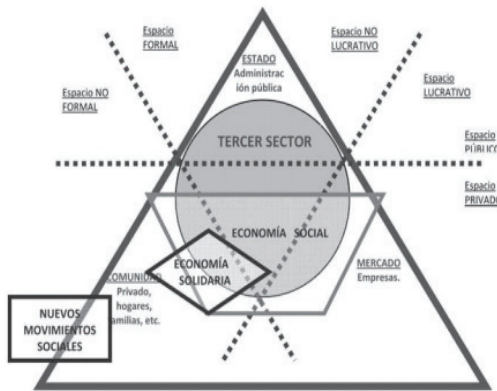
³ Proponen cinco criterios claves para determinar los rasgos básicos que debe poseer una organización para convertirse en una Entidad Sin Ánimo de Lucro: organización jurídicamente privada sin ánimo de lucro que dotada de autogobierno realiza sus actividades con carácter altruista.

⁴ A contrario sensu, la no fiscalización de los grupos de inversión en estas organizaciones, la inexistencia de retribución del voluntariado y la dificultad de cuantificar sus efectos en términos monetarios, en gran medida intangibles, a través de controles de calidad aumentan la posibilidades de que no se reconozcan o identifiquen las acciones erróneas y se continúen proyectos ineficientes (Drucker, 1990).

⁵ En este ámbito, es importante destacar que la participación del voluntariado ejemplifica el modelo de democracia inclusiva de los ciudadanos.

marco de condiciones de creciente complejidad social. Consecuentemente, se define como una forma social emergente que responde a la exigencia de diversificar las respuestas a unas necesidades sociales cada vez más dinámicas y fragmentadas que requieren nuevos modelos de relación social. En este sentido, la interconexión de las organizaciones del TSAS con la realidad social, económica y política de los países requiere contextualizar sus distintas dimensiones y sus ámbitos de actuación. Con este pretexto, el triángulo del bienestar de Pestoff (2009) ofrece una fotografía más dinámica a efectos de establecer un perímetro relacional del Tercer Sector (Ilustración nº 1).

Ilustración 1: Los nuevos actores y nuevos roles del ámbito social en el triángulo del Bienestar de Pestoff



Fuente: Rebollar y Fernández, 2012.

Para dimensionar el TSAS es importante diferenciar el origen de la acción dependiendo de si el mismo es asociativo o fundacional⁶, pues el tipo de organización subordina la toma de decisiones y el contexto en el que se inserta. El triángulo del bienestar de Pestoff nos permite profundizar en la cercanía al Estado, al Mercado o a la Comunidad de las distintas organizaciones que integran el TSAS (Fernández Maíllo, 2013:167). En un entorno tan dinámico, en los últimos años, han aparecido nuevos actores que han contribuido a la complejización del contexto del TSAS, por ejemplo, en la vertiente lucrativa, han surgido algunas iniciativas de Economía Social que se han abierto a las experiencias del espacio privado desarrollando Mercados Sociales. En la vertiente no lucrativa, la Economía Solidaria ha excedido los límites de la Economía Social vinculándose con comunidades no organizadas desde el punto de vista formal y constituyendo mercados alternativos basados en el intercambio, de los que a su vez han emergido nuevos movimientos sociales que incluso han sobrepasado el espacio comunitario aumentando su impacto mediático en la red a través de prácticas como el *crowdfunding* (Rebollar y Fernández, 2012:197).

⁶ Según Fernández Maíllo (2013:170) el 28% de las fundaciones, como mínimo, tendrían funciones del TSAS y al menos el 13% del TSAS estaría integrado por fundaciones.

Consecuentemente, podemos considerar al Tercer Sector como aquel sector formado por las organizaciones con personalidad jurídica propia que no tienen ánimo de lucro, cuyas tipologías se suelen agrupar en: Sociedades civiles que forman Organizaciones No Gubernamentales u Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo; en la rama de economía social, encontramos a las Cooperativas y Mutualidades; en el asociacionismo voluntario, a las Fundaciones o Asociaciones; además, de las entidades sin ánimo de lucro. Sin embargo, hay que matizar que existen cooperativas de consumidores y de trabajadores, empresas mercantiles no financieras controladas por agentes de la economía social, mutuas de seguros y de previsión social o cajas de ahorros que no deben ser incluidas en el Tercer Sector.

En suma, la función social de promoción de los derechos sociales formada por la libre iniciativa ciudadana excluye de manera explícita a otras entidades como: las congregaciones religiosas, los sindicatos y partidos políticos, las asociaciones empresariales o profesionales, las sociedades de carácter deportivo, las comunidades vecinales, las fundaciones empresariales o las entidades sanitarias. De acuerdo con el Anuario del TSAS de la Fundación Luis Vives 2010, el Tercer Sector de Acción Social lo integran todas aquellas organizaciones privadas sin ánimo de lucro que realicen sus actividades con carácter altruista en el marco de la promoción, el acceso o la ayuda para ejercer derechos individuales y colectivos, que se dediquen al estudio, atención y/o denuncia de las necesidades y problemáticas sociales, así como a la sensibilización de la sociedad de las mismas o al fomento de la participación ciudadana en este ámbito.

Aunque esta definición *vía negationis* sea útil (las organizaciones del tercer sector no son gubernamentales ni lucrativas), el estudio del Tercer Sector no debe plantearse únicamente sobre la articulación de las entidades de sociedad civil sino también en la generación de órganos y dinámicas participativas de carácter ciudadano en el seno de cada una de las instituciones de la vida pública; por tanto, podríamos afirmar que el Tercer Sector es una manera de relacionarse desde la preocupación pública (Vidal, 2009:75). Más allá de su definición resulta de suma importancia analizar las características, las funciones y el valor añadido del TSAS para conocer y detectar sus necesidades; aspectos como la inclusión social como principio rector de cualquier actividad social o promoción de derechos, la participación como interlocutor político de la sociedad civil y la vocación transformadora son consustanciales a las entidades del TSAS como garantes de canalizar las preocupaciones de la sociedad (Renes, 2011).

En síntesis, como diferenciaba Rodríguez Cabrero (2005), nos podemos aproximar al Tercer Sector desde un enfoque sociológico analizándolo como un agente social autónomo entre el Mercado y el Estado, desde una perspectiva filosófico-política donde el mismo es una proyección de la participación y el diálogo social en la búsqueda de un humanismo cívico, desde el ámbito jurídico que aborda la diversidad de fórmulas jurídicas que adoptan las organizaciones del Tercer Sector y desde la perspectiva económica.

En España, un rasgo característico del TSAS es que su estructura de financiación tiene una excesiva dependencia del sector público. Sin duda podemos hablar de un sector muy de-

pendiente en términos financieros, que en reiteradas ocasiones se proyecta en una dependencia ideológica que finaliza en la adopción de acuerdos de mayor base económica que social (Mora Rosado, 2010:112). Esta reducida autonomía provoca una tensión permanente entre la necesidad de “institucionalización” (reconocimiento social, reelaboración de valores, promoción del voluntariado, defensa de los derechos sociales e impulso de la democracia participativa) y el “crecimiento corporativo” (búsqueda de recursos, management organizativo, creación de redes y plataformas, profesionalización). A su vez, esta tensión se manifiesta en una dualidad de modelos de gobernanza que hace compleja la marcha del sector caracterizado por una dicotomía entre la gobernanza gestora y la democrática, la autónoma económica y la colaboración económica con el Estado, la profesionalización eficaz o el protagonismo del voluntario o la eficiencia organizativa versus la motivación asociativa (Marbán y Cabrero, 2008).

Aunque resulte demasiado simplista considerar al TSAS como un mero ámbito de prestación de servicios, pues aporta gran valor añadido a la sociedad en funciones esenciales relacionadas con la formación del carácter ciudadano y de la consolidación de valores sociales, resulta necesario estudiar su contribución económica a la sociedad así como sus fuentes de financiación para dotar de sustento a los debates sobre la refundición del modelo social español y al establecimiento de una agenda social común, basada en un discurso de acción colectiva que sea compartido por todo el sector.

3. LA INFLUENCIA DE LA AUSTERIDAD EN LOS SERVICIOS SOCIALES Y EN LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DEL TSAS

La importancia de calcular el valor económico del Tercer Sector de Acción Social resulta necesaria para que las autoridades gubernamentales dimensionen y caractericen el sector e implementen estrategias adecuadas relacionadas con las asignaciones en gasto social o la promoción de la inversión social empresarial. Sin embargo, el componente del voluntariado y los beneficios humanos y sociales que se derivan de estas acciones son difícilmente cuantificables por los métodos económicos convencionales; valga como ejemplo, la afirmación de la Asamblea General del Centro Europeo del Voluntariado (CEV): *“La medición y presentación del valor económico puede constituir una manera adecuada de que el servicio voluntario obtenga el reconocimiento que merece, especialmente por parte de los encargados de la formulación de políticas. Esta información, sin embargo, debe utilizarse con cautela y de forma conjunta con otras herramientas de medición de los, hasta el momento, “efectos no cuantificables” del voluntariado, como sus repercusiones sobre el capital social, la cohesión social, el desarrollo personal y el empoderamiento. Es preciso desarrollar este tipo de herramientas de medición con el fin de posibilitar una descripción plena de lo que representa el voluntariado y su auténtico valor”*.

De esta forma, existen dificultades para medir el volumen real del voluntario en su compartimentación con el Tercer Sector, así como el impacto económico de estas actividades sociales en el conjunto del Estado del Bienestar. Aunque se han realizado numerosos estudios en distintos países (Naciones Unidas, 2011) no existe una forma sistemática y recurrente de medición que atienda a normas internacionales. Algunas de las dificultades observadas en su cuantificación se relacionan con: la gestión transversal de la gestión de las actividades sociales en distintos ministerios, la desactualización de los registros públicos de organizaciones sin fines lucrativos o la falta de herramientas para realizar controles de calidad e impacto sobre la contribución de estas actividades.

Debido a la amplia variedad de definiciones y la indeterminación de una metodología de cuantificación, la única forma de obtener una imagen global de la contribución económica del TSAS es a través de fuentes secundarias publicadas en informes "ad hoc" que recogen datos a través de encuestas. En este sentido las últimas estimaciones realizadas por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad publicadas en el año 2015 con motivo de los anteproyectos de leyes del voluntariado y del tercer sector de acción social señalaban que en el año 2014 en España, existían alrededor de 30.000 entidades sociales que representan aproximadamente el 2% PIB y empleaban a un 3,5% del empleo español con 636.000 trabajadores⁷. Estas estadísticas eran rebajadas en menor intensidad para el año 2013, según el informe del "El Tercer Sector de Acción Social en 2015: Impacto de la crisis" elaborado por Systeme Innovación y Consultoría, a una aportación del 1,51%⁸ del PIB, 645.000 personas remuneradas⁹ y 1.272.338 voluntarios¹⁰.

Este informe se hace eco de la incidencia que la crisis económica ha tenido en este sector. De un modo, las políticas de consolidación fiscal en general y de reducción del gasto social en particular se han traducido en una disminución de las partidas asociadas a estas organizaciones, que en gran medida se financian a través de las administraciones públicas (55,3%). Por otro lado, la integración bancaria ha provocado la desaparición de gran parte de la financiación procedente de las obras sociales de las cajas de ahorro.

⁷ Es importante destacar que no todas las entidades del TSAS cuentan con personas remuneradas en la organización, ya que aproximadamente solo ocho de cada diez entidades del sector cuentan con trabajadores remunerado (POAS, 2015).

⁸ Según los datos del Anuario del TSAS, las entidades recogidas en este sector aumentaron su participación en la actividad económica de un 1,42% a 1,62% durante el periodo de 2008 a 2010; sin embargo, su peso en la economía española se contrajo desde 2010 a 2013 con un descenso de 0,11 puntos porcentuales en este periodo.

⁹ Si se consultan los datos de empresas por sectores recogidos por el INE (CNAE-2009) se puede ponderar el número de asalariados del Tercer Sector en la rama "actividades sanitarias y servicios sociales"; siendo la mitad de este empleo y estableciéndose que uno de cada 20 asalariados trabaja en el TSAS. El sector social tiene en 2013 un total de 644.979 personas remuneradas. Desde 2010 el empleo ha crecido en 9.018 personas, aumento debido a la generación de empleo de las entidades singulares. Sin considerarlas, el volumen de ocupación en el sector ha bajado un 4,5% desde 2010, para alcanzar los 567.400 empleados. En cualquier caso, se rompe con la tendencia alcista del empleo entre 2008 y 2010, periodo en el que aumentó un 22,5% (POAS, 2015:70).

¹⁰ En 2013, el 22,7% (289.045 personas) colaboraban de manera altruista con alguna de las tres entidades singulares. Desde 2010 a 2013, el voluntariado tuvo un crecimiento del 18,3% en el conjunto del sector y del 22,8% si no se tienen en cuenta las entidades singulares (POAS,2015:73).

En el caso concreto del TSAS se ha experimentado una crisis estructural de una manera paradójica ya que, por un lado, la crisis ha multiplicado las demandas sociales de manera muy intensa lo que supone una presión sobre los recursos escasos y la capacidad de intervención social y, por otra parte, la crisis ha trastocado la dimensión cívica de las entidades sociales como parte de la politeya (Rodríguez Cabrero, 2013:30).

Ambrosini (1994) plantea que entre los rasgos distintivos de estas organizaciones se encuentra la diversidad de sus ámbitos de actuación. En este sentido, aunque en España, según los datos del Anuario del TSAS, se observa que prácticamente el 82% de las entidades se dedican principalmente a los campos de acción social, integración e inserción, y atención socio-sanitaria. En la Tabla 1, se puede observar una gran diversidad de actividades desarrolladas: la educación-formación con un 41,4% es la que tiene mayor penetración en el sector, seguida de la atención psicosocial con un 35,9%, la información-sensibilización social con un 35,7%, el asesoramiento-orientación con un 33,8%, la inserción laboral con un 30,2%, la atención de día o centro de día con un 22,2%, la promoción de derechos con un 20,8% y las alternativas de residencia con un 10,7% (POAS,2015:27).

Tabla 1: Distribución porcentual de las entidades del TSAS, según el campo de actuación en el que intervienen.¹¹

Campo de actuación	2015	2011	2009
Acción Social	34,7	38,6	45,3
Integración e inserción 11	27,4	23,2	18,2
Socio-Sanitario	19,8	22,1	15,5
Vivienda	8,7	0,1	0,3
Cooperación internacional	4,4	3,4	4,0
Derechos humanos	3,5	2,0	2,1
Participación	1,1	3,3	2,1
Medioambiental	0,1	0,2	0,0
Otras	0,4	7,2	12,4

Fuente: POAS, 2015. Sobre la base de una muestra de n= 408 (2015), n=716 (2011), n=819 (2009).

¹¹ En coherencia con las nuevas demandas sociales y el contexto de crisis, las actividades dedicadas a la integración e inserción se han intensificado desde 2009, como refleja el aumento en 9,2 puntos del porcentaje de entidades que se dedican a ello. Asimismo, como reacción a los problemas de las personas afectadas por los desahucios, aparecen de forma notable entidades cuyo campo de actuación es la vivienda, que alcanza el 8,7% del sector en 2015, cuando en años anteriores era irrelevante. Además, el papel de denuncia en el contexto actual de pérdida de derechos sociales va adquiriendo cada vez más importancia, con un 7,5% de entidades, 7,1 puntos más que en 2009 (POAS, 2015:34).

Durante los últimos años de recesión económica, el número de personas con necesidades básicas (alimentación, vivienda, ropa) no cubiertas ha aumentado, por lo que, ante esta situación, el conjunto de organizaciones sociales ha tenido que flexibilizarse e intervenir ante las nuevas demandas sociales. Es el caso de los desahucios, que en años anteriores era un campo de actuación irrelevante y ahora casi el 8,7% del total de las entidades se dedican a ello. También ha adquirido más relevancia el papel de denuncia de la pérdida de los derechos sociales, coincidiendo con las acciones reivindicativas de movimientos cívicos. Sin embargo, la mayoría de las organizaciones se dedican a la intervención directa (53,1%) en materia de inserción laboral, formación y educación, asistencia psicosocial, atención de día, ayuda a domicilio y alimentación¹².

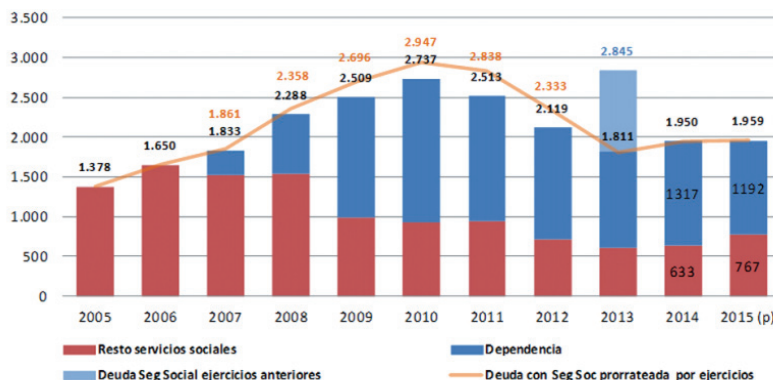
Adicionalmente, la reducción presupuestaria del gasto social desde las instituciones públicas ha provocado que aumenten las situaciones de vulnerabilidad social y exclusión incrementándose las necesidades de atención¹³ a la población y correlativamente la demanda de servicios sociales. Ante este contexto, se torna necesario desarrollar nuevas estrategias de financiación que reduzcan la dependencia económica de las administraciones públicas. Como señala Gimeno (2015:59) la importante dependencia económica del tercer sector de las administraciones públicas provoca una excesiva fragilidad en la mayoría de sus organizaciones. En este sentido, distintos estudios han puesto el foco en las consecuencias sociales que las políticas de austeridad, a través de la reducción de las dotaciones presupuestarias en servicios públicos sociales, pueden generar en el aumento de la pobreza, la exclusión social y la desigualdad de la sociedad española. Frazer y Marlier (2014) ponen de relieve la necesidad de mantener o reforzar la protección socioeconómica y sanitaria en los contextos de recesión económica con el fin de reducir el impacto que el incremento del desempleo genera en las condiciones de vida de los ciudadanos.

Abordar el impacto de los presupuestos públicos en el ámbito social resulta complejo tanto por la diversidad de estrategias desarrolladas como por los múltiples ámbitos y espacios que acoge la intervención desde los servicios sociales (Martínez, 2015:70). Observando el Gráfico 1, podemos afirmar que el año 2014 parece consolidarse como el periodo presupuestario en el que los recortes en servicios sociales tocaron fondo, aunque aún se tiene que asignar mayor dotación presupuestaria para alcanzar los niveles anteriores a la eclosión de la crisis financiera.

¹² ¿Cómo es el Tercer Sector de Acción Social en España? Recuperado el 17 de febrero de 2017, de: http://www.consumer.es/web/es/solidaridad/economia_solidaria/2015/11/27/222981.php

¹³ En el año 2013, las atenciones directas de las organizaciones enmarcadas en el TSAS se cifraban en aproximadamente los 53 millones, un 11,1% más que 2010, a pesar de que el gasto social se redujo en este periodo en un 18,2% (POAS, 2015).

Gráfico 1: Evolución del gasto estatal en servicios sociales y promoción social desglosando el gasto en dependencia (millones de euros)



Fuente: Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios sociales. (2015). Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales. Datos: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2014. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Los datos se corresponden con presupuestos liquidados salvo en 2015 (presupuesto definitivo).

En 2016, el presupuesto del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad se incrementó en un 5,31% con respecto a 2015 hasta alcanzar los 2.021,76 millones de euros; adicionalmente, las áreas sociales concretaron un 81% del total presupuestado aumentando su ponderación en un 6,15% que en el anterior periodo. Debido a la coyuntura política acaecida en el último año y a la no aprobación de nuevos Presupuestos Generales del Estado antes del primer día del ejercicio económico del presente año, los Presupuestos de 2016 fueron prorrogados automáticamente para el año 2017, sin embargo en la actualidad el Proyecto de PGE 2017 está en fase de aprobación parlamentaria¹⁴.

Es importante reseñar que los servicios sociales son competencia exclusiva¹⁵ de las Comunidades Autónomas y para realizar una fotografía de la situación del conjunto de los servicios sociales se debe atender a las fuentes de información autonómicas. Sin embargo, las mismas son heterogéneas y plantean divergencias metodológicas en la recopilación y publicación de los datos. Con ánimo de superar estas dificultades, la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales

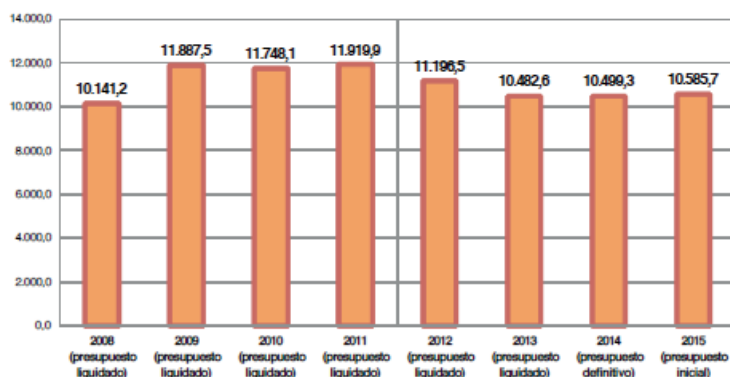
¹⁴ La Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales ya ha publicado una nota de prensa en la que señala que el incremento real del gasto en servicios en los Proyectos de PGE de 2017 será únicamente del 0,8%, puesto que el aumento de la partida para el plan de pobreza infantil proyectado por el ejecutivo proviene también del Programa FEAD de la UE, del Programa de reasentamiento y reubicación de refugiados y el incremento de 102,5 M de € en la partida para la atención a la dependencia no va a suponer un aumento efectivo de las cuantías que recibirán las Comunidades Autónomas para atender a las personas en situación de dependencia.

¹⁵ La distribución del gasto consolidado no financiero en servicios sociales y promoción social en España incluyendo la dependencia, alcanzó una cifra de 16.700 millones de euros en 2016, se repartió de la siguiente forma: Administración General del Estado -2.296,22 M de € (13,7%); Comunidades Autónomas -10.171,46 M de € (60,8%); y Entidades Locales -4.259,11 M de € (25,5%). Datos extraídos: Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios, 2017.

Gerentes de Servicios Sociales configuró el índice DEC que aborda los aspectos esenciales en el desarrollo del sistema Público de Servicios Sociales y permite realizar análisis comparados entre las distintas autonomías.

Según la información contenida en el Informe DEC (2015), los límites de control de déficit impuestos por el Estado a las Comunidades Autónomas durante la última legislatura, afectaron al presupuesto de servicios sociales autonómicos rebajando en 1.333,8 millones de euros las partidas destinados en 2015 con respecto a 2011 (Gráfico 2).

Gráfico 2: Presupuestos autonómicos en Servicios Sociales y Promoción Social. 2008-2015 (millones de euros)

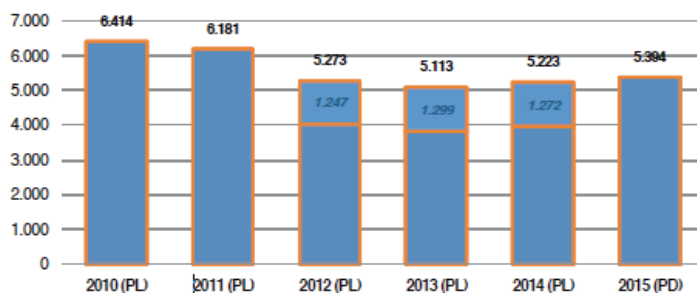


Fuente: Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios sociales. (2015). *Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales*. Datos: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2014. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Por otra parte, la gestión local en servicios sociales se cifraba en aproximadamente 5.394 millones de euros en 2015, superando por primera vez los niveles del año 2011 (Gráfico 3). En el ámbito local, hay que destacar la incertidumbre y la merma de capacidades competenciales que ha ocasionado la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en la gestión de las entidades locales de los servicios sociales¹⁶.

¹⁶ Para más información consultar: Arias, M.A. (2014). Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, *Revista de Administración Pública*, 1994, 373-410.

Gráfico 3: Presupuesto de gasto no financiero en Servicios Sociales y promoción social de las EELL. 2010-2015 (millones de euros)



Fuente: Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios sociales. (2015). Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales. Datos: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2014. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

En países descentralizados como España, donde el mayor peso de los servicios públicos recae a nivel regional, los gobiernos autonómicos, provinciales y locales tienen mucha responsabilidad en el gasto público en bienestar social, aproximadamente el 78,5%, empleando a gran parte de su personal en la gestión de este ámbito (Tabla 2).

Tabla 2: Distribución porcentual de las entidades del TSAS, según ámbito territorial de actuación.

Ámbito territorial	2015	2011	2009
Autonómico	34,3	32,8	32,6
Provincial	27,4	29,7	28,6
Local	16,8	21,8	19,5
Estatal	15,8	11,3	12,9
Internacional	5,7	4,3	6,3
Total	100	100	100

Fuente: POAS, 2015.

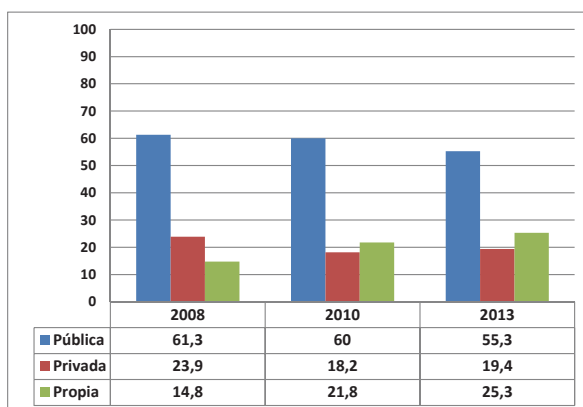
Además, en los períodos de recesión económica ven constreñidas sus competencias por las políticas de consolidación fiscal y por la reducción de su recaudación impositiva generando mayores *gaps* de atención e incrementando la demanda de necesidades sociales en la población española. A este respecto, requiere especial mención el proyecto “*Capacidad y Estrategias de Reforma frente a la Crisis Fiscal en los Sectores Públicos y las Políticas de Bienestar Autonómicos: Condicionantes y Trayectorias de Cambio*” (CRISAUT) que estudia la capacidad de respuesta de los gobiernos de las Comunidades Autónomas a la crisis y las estrategias que

utilizan con la finalidad de conseguir, a través de medidas y reformas en sus administraciones y políticas públicas, la consolidación fiscal¹⁷.

Como respuesta a la necesidad de satisfacer mayores demandas de servicios sociales en una coyuntura de recursos públicos limitados, se han producido cambios en la gobernanza del *welfare-mix* en ámbitos subnacionales, a través de la implementación de diferentes instrumentos de política públicas de ámbito organizativo (colaboración público-privada), financiero (copago) y regulatorio (modificando normas sobre la gestión de la contratación pública). Sin embargo, la falta de un proceso de evaluación económica que cuantifique los impactos de los distintos programas efectuados vierte incertidumbre sobre la implantación de este modelo social, fuertemente impregnado por la mercantilización de la gestión de los servicios sociales (Del Pino y Catalá, 2016:186).

Este contexto de racionalización presupuestaria ha afectado de forma múltiple al TSAS, mientras se han cancelado subvenciones autonómicas y locales fusionando programas para reducir las dotaciones asignadas a los mismos, también se han producido retrasos en la ejecución de los pagos; problemas que han sido acrecentados por la dificultad de acceso al crédito. Consecuentemente, la crisis económica ha afectado al TSAS no sólo en el incremento de su demanda y en la adaptación de servicios a nuevos perfiles de beneficiarios sino también en la reducción de sus canales de ingresos y en la necesidad de diversificar sus fuentes de financiación. Como se puede observar en el Gráfico 4, la política de reducción del presupuesto en gasto social ha provocado un descenso en los canales de financiación pública que ha sido compensando con el aumento del peso de los ingresos propios.

Gráfico 4: Porcentaje que supone cada tipo de financiación respecto al total de la financiación de las entidades del TSAS.



Fuente: Elaboración propia. Datos: El Tercer Sector de Acción Social en 2015: Impacto de la crisis. Plataforma de ONG de Acción Social (POAS). Noviembre, 2015.

¹⁷ Capacidad y Estrategias de Reforma frente a la Crisis Fiscal en los Sectores Públicos y las Políticas de Bienestar Autonómicos: Condicionantes y Trayectorias de Cambio (CRISAUT). Recuperado el 16 de febrero de 2017, de: http://crisaut.es/?page_id=47&lang=es_ES

En cuanto a la financiación privada, hay que tener en consideración que las obras sociales de las cajas de ahorros también se han reducido durante el periodo de crisis económica, debido a las fusiones entre cajas y a la desaparición de algunas de ellas; lo que ha supuesto una disminución sustancial de los fondos destinados a obra social y por ende a la financiación de las entidades del TSAS.

Ante esta estructura financiera, estudios como el de Galindo et al. (2014:35) han advertido de la necesidad de implementar soluciones operativas, para reducir las limitaciones financieras existentes, como el aumento de sus fondos propios, la posibilidad de emitir títulos de deuda, la constitución de depósitos colectivos como garantía o la implementación de mecanismos como el *crowdfunding*, el *persontoperson* (P2P) o las micro donaciones.

3.1. Asignaciones del tramo social del IRPF: Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Desde las instancias administrativas también se puede crear un entorno que incentive la financiación propia y privada, En este sentido, es importante destacar la regulación por vía reglamentaria del Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social y de la Comisión de Diálogo Civil, órganos que estarán adscritos a la Administración General del Estado y que, tras la aprobación de la Ley 43/2015 del Tercer Sector de Acción Social, tendrán competencias en el asesoramiento y trabajo conjunto de las instituciones del TSAS con el Gobierno para la elaboración de legislación en materia social. Al respecto, de la reciente Ley 43/2015 hay que destacar que la misma establece la aprobación de un programa de impulso a las entidades del Tercer Sector de Acción Social, que regulará, entre otros aspectos, la financiación pública de las entidades, el apoyo a la cultura del voluntariado en consonancia con la Ley 45/2015 del Voluntariado, el acceso a la financiación a través de entidades de crédito oficial, los mecanismos de cooperación entre administraciones públicas y entidades de acción social en el trabajo con las personas más necesitadas, o la participación institucional descrita anteriormente.

Aunque este marco normativo ha plasmado algunas de las reivindicaciones del sector, la doctrina del Tribunal Constitucional en referencia a la interpretación del concepto de asistencia social y sus derivaciones sobre la gestión de las subvenciones contenidas en el marco de las asignaciones del 0,7% del IRPF para fines de interés social dibuja un panorama inestable en el modelo social español. Históricamente, el objetivo de esta partida presupuestaria ha sido financiar programas mediante subvenciones convocadas por la Administración General del Estado, en régimen de concurrencia competitiva al amparo del artículo 22.1 de la Ley General de Subvenciones. Consecuentemente, este modelo de financiación solidaria ha sido coordinado por el Estado a través de Órdenes ministeriales que han establecido las bases reguladoras y las distintas convocatorias de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del IRPF destinada a otros fines de interés social.

Sin embargo, varias comunidades autónomas plantearon conflictos competenciales frente a estas convocatorias estatales demandando la descentralización de la gestión de sub-

venciones en materia de asistencia social. El Tribunal Constitucional, que previamente había mantenido una doctrina que permitía la gestión centralizada de las subvenciones del tramo social del IRPF en la STC 13/1992, rechaza la competencia estatal para la gestión centralizada en materia de asistencia social y en muchas otras áreas de gestión pública, exigiendo la territorialización de los fondos y su puesta a disposición de las CC.AA en la Sentencia 130/2013 y posteriormente se pronuncia contra la gestión estatal de la asignación tributaria del IRPF en la STC 21/2013, ratificando además su nueva doctrina en sentencias posteriores: SSTC 40/2013; 52/2013; 70/2013; 113/2013; y 163/2013 (Adroher y de Lorenzo, 2014:61).

La reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional se basa en el principio de “quién resulte titular de la competencia material donde se proyecte la subvención resulta también competente para gestionar las subvenciones”. Por consiguiente, si las actividades de interés social que se financian mediante estas subvenciones corresponden a la materia de “asistencia social¹⁸”, materia sobre la cual las CC.AA. han asumido competencia exclusiva en virtud del artículo 148.1.20 de la Constitución, la obligación del Estado es territorializar los fondos, aunque éstos se hallen en los Presupuestos Generales del Estado, y confiar su gestión descentralizada a las CC. AA (Villameriel, 2013).

El Estado ha invocado infructuosamente diferentes títulos competenciales para reclamar su gestión en las partidas presupuestarias de esta asignación: la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1 CE y art.9.2 CE), Hacienda General (art. 149.1.14° CE), ordenación general de la economía (art. 149.1.13° CE), bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18° de la CE) o los títulos específicos de asociaciones y fundaciones (art. 149.1.8°), fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (artículo 149.1.15 CE) y el de inmigración (art. 149.1.2 CE) (Adroher y de Lorenzo, 2014:64).

Como respuesta a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, amparándose en la urgencia que el artículo 86 de la Constitución le confiere y con el apoyo de la Plataforma el Tercer Sector¹⁹ y del Parlamento, el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 7/2013 que reformó la asignación en este ámbito respaldando la competencia estatal y estableciendo cinco ejes prioritarios de actuación que debían ser instrumentalizados por los programas de interés social financiados con el porcentaje de la asignación tributaria del IRPF. Entre los ejes descritos en el mencionado Real Decreto-ley, para la determinación de los programas a desarrollar, se encuentran la atención a las personas con necesidades de atención integral sociosanitaria, la

¹⁸ Puesto que la Constitución no define qué es la “asistencia social”, el Tribunal la ha definido atendiendo a algunos instrumentos internacionales como la Carta social europea, y la viene considerando como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social.

¹⁹ También, se otorgó una consideración jurídica especial a las entidades del Tercer Sector que colaborasen con las administraciones públicas y a otras organizaciones sin ánimo de lucro como reconocimiento jurídico a su papel esencial a la hora de dar respuesta a las necesidades cada vez más acuciantes de la sociedad.

atención a las personas con necesidades educativas o de inserción laboral y el fomento de la seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia.

Con objeto de establecer un nuevo marco de actuación amparado en las competencias estatales correspondientes a cada uno de los ámbitos anteriormente citados, el Gobierno aprobó con rango reglamentario, con jerarquía superior a las impugnadas Órdenes ministeriales, el Real Decreto 536/2013, de 12 de julio, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en el ámbito de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.

El 16 de diciembre de 2013, la Generalitat de Catalunya interpone ante el Tribunal Supremo recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 536/2013 y el 15 de marzo de 2016 la Sentencia de la Sección Cuarta del Tribunal Supremo nº 610/2016 desestima las pretensiones de la Generalitat en cuanto a la extralimitación competencial del ejecutivo. Sin embargo, el Pleno del Tribunal Constitucional, acordó el pasado 4 de octubre, admitir a trámite el conflicto positivo de competencia núm. 4777-2016, promovido por el Gobierno de Cataluña, en relación a la Resolución de 18 de mayo de 2016, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se convocaban subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF.

Desde nuestra óptica, también mostramos nuestra disconformidad con la interpretación inmovilista del Tribunal Constitucional del concepto de “asistencia social” y su asignación taxativa a la competencia exclusiva del artículo 148.1.20 de la Constitución por encima del principio de igualdad y solidaridad interterritorial, pues entendemos que es necesaria una planificación general de las actividades con fines sociales y de los programas de cooperación y voluntariado con objeto de preservar principios relacionados con la inclusión social plena o el ejercicio real y efectivo de los derechos civiles, sociales y culturales por quienes están en riesgo de pobreza, exclusión o vulnerabilidad.

No obstante, como ha manifestado la ministra de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad, Dolors Montserrat, el Gobierno debe cumplir las resoluciones del Tribunal Constitucional, por lo que se tendrá que diseñar un marco regulador que revise las bases y convocatorias con el objetivo de ajustarlo íntegramente a la doctrina del Tribunal Constitucional y que simultáneamente sea compatible con el régimen de competencias de aquellas actividades que son de competencia estatal.

Por otra parte, las verdaderas consecuencias de estos debates competenciales se manifiesta en la posible desatención a las personas en situación de exclusión social²⁰, pues existe incertidumbre sobre la continuidad de la financiación de los proyectos en el próximo ejercicio. En consecuencia, se torna imperativo definir un nuevo sistema de distribución que ofrezca garantías de continuidad y estabilidad al Tercer Sector preservando los principios de solidaridad territorial y reequilibrando la atención social en nuestro país.

²⁰ La Plataforma del Tercer Sector estima que los proyectos con cargo a esta convocatoria afectan a más de siete millones de personas.

4. LOS RETOS DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL

Pese a las diferencias existentes²¹ en el espacio europeo en relación a la configuración del estado de Bienestar, no se puede negar la transición que éste ha experimentado hacia la asimilación de elementos comunes, de manera que, aun manteniendo la singularidad entre los diferentes países miembros y sus políticas públicas, analizar el TSAS en España pasa necesariamente por una comprensión del marco europeo y una conciliación del ámbito internacional, nacional y local (POAS, 2015). Además, el grado de desarrollo del Estado de Bienestar y la sociedad civil también han condicionado en buena parte el desarrollo y la configuración del TS a nivel europeo (Marbán, 2015: 146), si bien es cierto que el TSAS debe ser reconocido aún como un interlocutor específico en el diálogo civil (De Lorenzo; 2016:163²²).

El contexto europeo impone sus criterios, condicionando de manera directa las políticas sociales públicas. Con una marcada política de reducción del gasto público, y pese a la influencia comunitaria en la armonización de las respuestas ante la protección de los derechos sociales, se han generado espacios donde cada país aumenta su responsabilidad a la hora de establecer sus propias políticas. Por un lado, España se enfrenta a la presión por cumplir los estándares de la estabilidad presupuestaria fijados por la Unión Europea y por otro, a los ajustes de la propia realidad²³. En este contexto resulta complejo poder definir con claridad cuáles serán los escenarios a los que se irá enfrentando el TSAS, y de los que dependerá su capacidad de reacción, junto con sus propias capacidades internas de organización. Una situación de cambios internacionales que inciden directamente en la efectiva protección social. Paralelamente, se produce un incremento de la presión para dar respuestas a las nuevas necesidades sociales que aparecen, en un contexto general de recortes de políticas públicas (Rodríguez, 2013).

La crisis económica y financiera ha abierto un nuevo escenario en constante cambio que ha generado una mayor desigualdad y exclusión social²⁴ (Ayala, 2014): mayor desempleo, envejecimiento de la pirámide de población, aumento de los hogares sin ningún tipo de ingre-

²¹ Alvarez (2016) concluye que el TSAS europeo no es homogéneo, y conceptualiza los diferentes sistemas o paradigmas de los regímenes de bienestar identificando cuatro grandes modelos teóricos: el anglosajón (ejemplificado en Reino Unido), el continental (Alemania), el mediterráneo (con países como Italia y España) y el nórdico (Dinamarca, Suecia, Finlandia, Noruega).

²² En este sentido, debe tenerse en cuenta como un referente de vanguardia el gran avance que ha supuesto en materia de reconocimiento del diálogo civil la Ley 43/2015, que en su artículo 9 contempla expresamente este mecanismo, que tuvo su antecedente en la Resolución de 28 de enero de 2013, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se crea la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector.

²³ España dedica 2,7 puntos menos del PIB a Protección Social que la media de países de la Eurozona (17,6% frente al 20,3 de la UE).

²⁴ La Tasa Arope, que es el indicador utilizado por la Unión Europea para medir la exclusión social, sitúa a España 5,6 puntos por encima de la media europea (28,6 frente al 23%).

sos²⁵, personas afectadas por el impago de hipotecas o las necesidades de personas dependientes, entre otras. Este contexto actual, donde la pobreza adquiere un carácter estructural, se acompaña de la reducción de recursos como consecuencia de la debilitación del Estado de Bienestar, teniendo como efecto directo el aumento de la demanda de intervención por parte del TSAS en los problemas sociales en España. Esta compleja realidad social supone un foco de presión muy elevado para las organizaciones del TSAS, obligándolas a tener que dar respuestas eficaces, ante problemas nuevos y con recursos limitados.

Entre sus amenazas podríamos destacar la compatibilidad del espíritu crítico y reivindicativo con el de la corresponsabilidad y cooperación constructiva con los poderes públicos, la colaboración con los operadores privados en los mercados, tanto para canalizar adecuadamente el mecenazgo empresarial como para establecer una responsabilidad social corporativa real y efectiva, la gestión financiera eficiente en las organizaciones, la retribución de gestores y profesionales y la remuneración de los servicios prestados, el equilibrio entre el compromiso personal y la gestión profesionalizada. Además, cabe señalar, las limitaciones que deben relacionarse con las nuevas iniciativas de los movimientos sociales, que han posicionado a la sociedad civil como una pieza fundamental en la generación de producción social (Rodríguez, 2013:35).

Ante este diagnóstico, consideramos necesario que el TSAS recupere la conexión con las relaciones locales, como el principio comunitario de subsidiariedad demandaría, estableciendo vínculos territoriales mediante la creación de redes de participación social más próximas y el desarrollo de iniciativas de economía recíproca y solidaria (Marbán 2016: 148). Esta lógica local no mercantilizada es la única que puede reforzar la propia identidad reivindicativa del sector en la creación de espacios de derechos que personalicen la ambición transformadora del TSAS en la sociedad civil. En este sentido, la debilidad de su articulación organizativa como actor del sistema de bienestar, asociada al desequilibrio entre misión y organización, y la deriva prestacional y gerencialista del sector están penalizando al TSAS frente al auge de otros movimientos sociales. Por el contra, concentrarse en dar respuesta prestacional a unas necesidades sociales que aumentan exponencialmente en un contexto de control del gasto público en prestación social, exige afrontar retos en su autonomía financiera; pues aunque es necesario reequilibrar su *mix financiero*, la dependencia de la financiación privada no es inocua debido a los intereses que subyacen tras la misma y a las acciones tácticas que se deriven de la Responsabilidad Social Corporativa.

Según recoge el estudio “Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros de los retos del Tercer Sector de Acción Social en España” (POAS, 2015), es necesario señalar tres retos, derivados del propio análisis de las organizaciones sociales:

- Una intervención centrada en la persona, que dirija las intervenciones a las necesidades individuales, a la vez que otorgue un papel protagonista a las personas afectadas, movilizándolo, implicando y aumentando la conexión y coordinación con las comunidades y la

²⁵ Casi 700.000 hogares, 1,3 millones de personas, no tienen ningún ingreso (4% de los hogares).

base de la sociedad. No sólo buscando cubrir las necesidades, sino también generar nuevas respuestas a las mismas con los recursos disponibles.

- Desarrollar la economía solidaria, creando nuevas formas de economía solidaria y de solidaridad en las bases sociales, donde el capital organizativo del TSAS se vincule aportando sus capacidades organizativas.
- Desarrollar la economía social, promoviendo formas de producción e intercambios, en un marco de valores de reciprocidad, solidaridad y democracia.

Además dicho informe coincide con nuestro marco de reflexión al indicar que la complejidad de las necesidades sociales requiere una mayor coordinación entre las organizaciones sociales, una mejor triangulación de las relaciones entre el TSAS, el Estado y el Mercado, el fortalecimiento de la base social y de una conexión más intensa con los movimientos sociales. Por ello, es imperativo garantizar la sostenibilidad financiera de las organizaciones en relación a su profesionalización, así como fomentar la innovación a la hora de identificar y definir los problemas sociales y las intervenciones que se realizan para paliarlos o erradicarlos (POAS,2015).

Por ende, potenciar una cultura de innovación en las OTS se perfila como uno de los elementos destacados para garantizar su sostenibilidad y también para hacer frente a los nuevos retos actuales: innovación en los sistemas organizativos, en las personas, en los procesos, en los servicios que ofrecen, con el objetivo de establecer sistemas organizativos y programas novedosos y versátiles, adaptados a las necesidades y que aporte valor añadido (Marbán y Rodríguez, 2013). En general, es necesario implementar nuevas acciones que fomenten la experimentación desde la creatividad y la incorporación de los nuevos aprendizajes.

Ya se están produciendo cambios en la estructura del TSAS, por ejemplo, en las nuevas formas de participación en economía solidaria y colaborativa, o en el aumento del número de personas que solidariamente se incorporan a las OTS (Díe y Jaráiz, 2014). Algunas entidades están priorizando sus programas, reorganizando sus recursos y manteniendo su origen o razón de ser, mientras que otras, deciden diversificar la financiación, aumentando los esfuerzos de *fundrasing*, la captación de socios, la relación con las empresas y la generación de ingresos propios a través de sus actividades (PwC, 2013).

En la propia experiencia del sector se han conseguido aislar elementos considerados claves en las OTS como por ejemplo la motivación de los equipos profesionales y las personas voluntarias que participan de ellas, o como los resultados obtenidos para los colectivos de atención específica han generado una imagen popular de ayuda necesaria, que ha fortalecido su utilidad pública, y también el esfuerzo realizado por las mismas de incorporar estrategias de gestión de empresas lucrativas, adaptándolas a las características de las OTS, con el objetivo de mejorar y ser más eficaces en sus trabajos. Pero sin duda, la clave del éxito más significativa tiene que ver con el resultado de sus actividades y el impacto que tienen en la sociedad, tanto en la población objetivo, como en la política, o en el sistema económico.

Los siguientes indicadores para medir el éxito de las organizaciones del TSAS (Leat 1994) pueden servir de guía para analizar el proceso de adaptación que requiere el sector: capacidad de innovación y experimentación, ser un instrumento para ampliar las oportunidades de elección de algunas capas de la población, ser un vehículo para la participación de las personas usuarias en el proceso de decisiones y en el control sobre la cantidad y la calidad de los servicios, la estructura de las fuentes de financiación, el clima organizativo interno y las modalidades de gestión de las personas voluntarias y del personal dependiente, la oferta de formación cualificada, las relaciones de redes con otros sujetos del tercer sector.

En los últimos años, la disminución de las partidas públicas en la financiación de este tipo de organizaciones ha provocado que las mismas hayan contemplado reequilibrar su *mix* financiero, contemplando como parte fundamental de su estrategia de crecimiento y supervivencia el diseño e implementación de planes de captación de fondos privados que respondan al entorno actual y principalmente a las necesidades detectadas en la entidad. La clave para este éxito se ha basado sobre la creación de un plan dinámico y flexible que se adecue a las capacidades de la organización y al nuevo contexto. Su futuro se ha visto comprometido en función de su capacidad de adaptación al nuevo contexto social, político y económico, a la mejora de su eficacia y al replanteamiento de nuevos modelos de financiación que garanticen su sostenibilidad. En consecuencia, van aumentando nuevas formas de financiación, donde se mantendrá la relación activa con el Estado, al mismo tiempo que se fomentará el desarrollo hacia la economía social y la creación de empleo de colectivos vulnerables. Además, aumenta la necesidad de colaborar con la empresa privada, por un lado, desde el incremento de financiación empresarial en proyectos sociales y por otro, en la competencia entre ésta y el TSAS en la prestación de servicios sociales rentables privados (POAS, 2015).

El TSAS se enfrenta a un futuro incierto que le obliga a abrir un debate interno de reflexión para adecuarse y anticiparse a los posibles escenarios con el fin de afrontar los retos a futuro del sector, tales como la capacidad que tenga para adaptarse a las nuevas realidades y entornos basados en la eficiencia, la operatividad de escala, las alianzas y la verdadera capacidad de influencia ante terceros, especialmente ante el poder político y económico.

5. CONCLUSIONES

El Estado de Bienestar moderno, fruto del pacto del binomio Estado-Mercado que surgió para regular las desigualdades sociales derivadas del Mercado, se enfrenta a importantes dificultades que ponen en cuestión el alcance de sus políticas sociales y su sostenibilidad presupuestaria. En paralelo, el aumento de la vulneración social y la exclusión en el periodo de crisis económica ha aumentado la demanda de servicios sociales, que a su vez se encuentra en una encrucijada compleja con la generación de nuevos perfiles de beneficiarios y con una sociedad cada vez más sensible a las políticas de control del déficit público.

En este contexto, el TSAS se ha situado como eje central de la defensa, atención y promoción de los derechos sociales y humanitarios. Sin embargo, la extensión acelerada de estas organizaciones, sin la definición de un marco regulatorio, ha generado una fragmentación y una excesiva dependencia económica del sector sobre las administraciones públicas que ha supuesto, a la postre, una mayor fragilidad ante los impactos de las políticas de austeridad.

Consecuentemente, la crisis económica ha afectado al TSAS desde una perspectiva dual, obligando a las entidades que lo componen a realizar un doble esfuerzo. De un lado, la reducción del presupuesto estatal en servicios y promoción social, la cancelación de subvenciones autonómicas y locales y la fusión de programas de ayuda social han generado mayores *gaps* de atención incrementando la demanda de necesidades sociales a proveer por estas organizaciones. De otro, la disminución de las partidas de financiación pública asignadas a estas organizaciones y la reducción de los fondos destinados a obra social por las cajas de ahorros han obligado a estas organizaciones a diversificar sus canales de financiación para reducir las limitaciones presupuestarias.

Aunque la aprobación de la Ley 43/2015 haya consagrado legalmente al Tercer Sector de Acción Social y la Plataforma de Acción Social participase activamente en la definición de una agenda social que plasmó en la citada ley alguna de las demandas y necesidades del sector, reconstruir la función cívica y política de las organizaciones del TSAS tiene que ser una prioridad que no debe ser olvidada por el incremento de competencias en la prestación de servicios. En este sentido, la creciente difusión del TSAS hacia formas organizativas de la Economía Social, tiene su propio límite en la acción reivindicativa del sector ante derechos y actuaciones prestacionales. Por ello, creemos que es necesario construir un discurso colectivo como sector y una estrategia común de comunicación que le ayude a posicionarse entre las otras esferas de bienestar.

En otro orden, aunque la heterogeneidad del sector dificulta su análisis económico, consideramos prioritario realizar avances en la cuantificación del valor del TSAS en la economía; tanto desde la medición de los impactos generados por las organizaciones y sus actividades laborales como en la determinación del ahorro en gasto público que supone la no atención de personas en situaciones sociales de necesidad. Además, desde nuestro prisma, la cuantificación de su actividad económica es necesaria para caracterizar el sector e implementar estrategias de financiación y control en la gestión que ofrezcan mayor seguridad jurídica a las organizaciones y a sus socios. Marcos como los propuestos por Ramos y Fernández (2017:96) para medir el impacto socioeconómico de las empresas de inserción social constituyen buenas guías para seguir avanzando en esta línea de investigación. De otro modo, es necesario señalar que la riqueza social intangible que produce el TSAS es especialmente trascendente para configurar una sociedad más justa que promueva el desarrollo de un modelo económico solidario, responsable y sostenible, pensado por y para las personas.

En síntesis, consideramos que la realidad social, política y económica plantea un nuevo contexto en el que se ha modificado el *mix* financiero de las OTS, obligando a las mismas a diversificar sus fuentes de financiación aumentando su dependencia con respecto al sector

privado. Este hecho unido a las relaciones con nuevas iniciativas de movimientos sociales hace necesario compartimentar puntos de encuentro entre el emprendimiento social o nuevos conceptos de la economía social con el TSAS. Por otra parte, la mejora de la gestión de las organizaciones, la profesionalización de sus procesos, compaginando valores históricos como la solidaridad, participación y responsabilidad social, con los principios de eficiencia y sostenibilidad económica son competencias a tener en consideración en un entorno tan dinámico como el actual.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adroher, S. y de Lorenzo, R. (2014). El 0,7 IRPF: un instrumento de financiación del Tercer Sector, *Revista Española del Tercer Sector*, 27, 43-74
- ÁLVAREZ, G. (2016), "La promoción y la regulación del Tercer Sector de Acción Social en Europa: enfoque comparado" en SEMPERE, A. y de LORENZO, R. (dirs.) (2016) *Comentarios a las Leyes del Tercer Sector de Acción Social y del Voluntariado (Volumen 1) (Dúo)*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- Ambrosini, M. (ed.) (1994). *L'efficienza della solidarietà*. Vita e pensiero, Milano.
- Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios sociales. (2015). *Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales*. Recuperado el 9 de febrero de 2016, de: <http://www.directores-sociales.com/images/Dec2015/Folleto%20Indice%20DEC%202015.pdf>
- Ayala, L. (Coord) (2014). "Distribución de la renta, condiciones de vida y políticas redistributivas". Capítulo 2 del VII Informe FOESSA. FOESSA, Madrid.
- Cabra de Luna, M.A. y Lorenzo, R. (2015). "El tercer sector en España: ámbito, tamaño y perspectivas", *Revista española del tercer sector*, nº 1, págs. 95-134.
- De Lorenzo, R. (2016). "La Ley del Tercer Sector de Acción Social: una primera visión panorámica", *Revista española del tercer sector*, nº 34, págs. 155-199.
- Defourny, J. y Monzón, J.L. (1992). "La Economía Social en Valonia. Fuentes e identidad de un tercer gran sector", *Cuadernos de Trabajo*, nº12, págs. 121-146.
- Díe, L. y Jaráiz, G. (2014). "Transformaciones en los dinamismos de participación política y asociativa en la sociedad española Una comparativa con base en los datos de la encuesta FOESSA de 2007 y 2013", VII Informe FOESSA, Documento de trabajo 7.2, disponible en http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/15102014092144_7668.pdf
- Del Pino, E. y Catalá, D. (2016). "El welfare-mix español durante la crisis y la privatización del riesgo social: los casos de la sanidad, los servicios sociales y la atención a la dependencia", *Reforma y Democracia*, nº 66, págs. 165-194.
- Donati, P. (1997). "El desarrollo de la Organizaciones del Tercer Sector en el proceso de modernización y más allá", *REIS*, nº 79, págs., 113-142.
- Druckeer, P. (1990). *Dirección de instituciones sin fines de lucro*. Editorial Ateneo, Buenos Aires.
- Fernández, T. (2012). "El Estado de bienestar frente a la crisis política, económica y social", *Portularia*, XII (Nº Extra), págs. 3-12.
- Fernández Maíllo, G. (2013). "Dimensiones, lógicas "ylógicas" en las asociaciones y fundaciones: algunas claves", *Revista Española del Tercer Sector*, págs., 163-187.

- Frazer, H. y Marlier, E. (2014). *Investing in children: breacking the cycle of disadvantage: a study of nacional policies. A Study of National Policies*. Europar Batasuna, Luxemburgo.
- Fundación PwC. (2013). Estudio sobre el presente y futuro del Tercer Sector social en un entorno de crisis. Recuperado el 9 de febrero de 2016, de: http://itemsweb.esade.es/wi/research/iis/publicacions/2013-04_InformeTercerSector_final.pdf
- Galindo, M.A., Guerrero, J.J y Sosvilla, S. (2015). "El tercer sector en España: ámbito, tamaño y perspectivas", *Revista española del tercer sector*, nº 29, págs. 55-80.
- Gimeno, J.A. (2015). "Necesidad y necesidades del Tercer Sector", *Revista española del tercer sector*, nº 30, págs.49-74.
- Gui, B. (1991). "The economic rationale for the third sector. Nonprofit an other non capitalist organizations", *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol.61, nº4, págs.551-572.
- Izquierdo, J., Torrés, R. y Martínez, L. (2011). *Estado de Bienestar y Trabajo Social*. Ediciones Académicas, Madrid.
- Laville, J.L. era/. (1994). *L´economiesolidarie. Une perspective internationale*. Desclée de Brouwer, Paris.
- Leat, D. (1994). *Similarities and Differences between For-Profit and Voluntary NonProfit Organizations*. Volprof, Londres.
- Plataforma de ONG de Acción Social (POAS). "El Tercer Sector de Acción Social en 2015: Impacto de la crisis". Noviembre, 2015.
- Plataforma de ONG de Acción Social (POAS). "Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del tercer sector de acción social en España.". Noviembre, 2015.
- Plataforma de ONG de Acción Social (POAS). "II Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social 2013-2016".
- Pestoff, VA. (2009). *A democratic Architecture for the welfare state*. Routledge, London.
- Marbán, V. y Rodríguez Cabrero, G. (2008). "Panoramic view of the social third sector in Spain environment, development, social research and challenges", *Revista Española del Tercer Sector*, nº 9, págs. 13-39.
- Marbán, V. y Rodríguez Cabrero, G. (2013). "Sistemas mixtos de protección social. El tercer sector en la producción de bienestar", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 71, págs. 61-82.
- Marbán, V. (2015). "El tercer sector en el espacio social europeo", *Revista Española del Tercer Sector*, nº 30, págs. 143-168.
- Marbán, V. (2016). "Estrategias de desarrollo del Tercer Sector de Acción Social en la postcrisis: ¿novedad o adaptación?", *Revista Española del Tercer Sector*, nº 33, págs. 147-162.

- Martínez, L. y Pérez, B. (2015). "La austeridad intensifica la exclusión social e incrementa la desigualdad", *Revista Española del Tercer Sector*, 2015, nº31, págs. 65-88.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015). *Nota de prensa sobre la Ley de Voluntariado*. Recuperado el 9 de febrero de 2016, de: <https://www.msssi.gob.es/gabinete/notasPrensa.do?id=3534>
- Mora Rosado, S. (2010). "Tercer Sector, participación y ciudadanía", *Documentación social*, nº 159, págs. 103-120.
- Moss Kanter, R.; Summers, D.V. (1987). *Doing Well While Doing Good: Dilemmas of Performance Measurements in Nonprofit Organizations and The Need for a Multiple-Constituency Approach*. En Powell (ed.). *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. Yale University Press, New Haven.
- Navarro, V. (2004). *El Estado de Bienestar en España*. Tecnos, Madrid.
- Naciones Unidas (2011): *Informe sobre el estado del voluntariado en el mundo: Valores universales para alcanzar el bienestar mundial*.
- Ramos, N. y Fernández, A. (2017). "Cómo medir el impacto socio económico de las empresas sociales", *Revista Española del Tercer Sector* nº35, págs. 89-114.
- Renes, V. (2011). "El Tercer Sector ante la estrategia europea 2020. El TSAS actor clave en las políticas de inclusión". Ponencia en IIIº Congreso Red Española de Política Social. Pamplona.
- Rodríguez Cabrero, G. (2005). "Los retos del Tercer Sector en España en el espacio social europeo. Especial referencia a las organizaciones de acción social", *Revista Española del Tercer Sector*, nº 1, págs. 63-95.
- Rodríguez Cabrero, G. (2013). "Crisis estructural y el Tercer Sector de Acción Social", *Revista Española del Tercer Sector* nº23, págs. 17-40.
- Tortosa, M.A. (2016). "La crisis y otros factores que empujan el replanteamiento de la atención a las personas mayores y dependientes en España", *Revista Española del Tercer Sector*, nº 33, págs. 91-110.
- Villameriel, L.P. (2013). *Problemas actuales en la asignación tributaria del IRPF para fines sociales*. Recuperado el 14 de febrero de 2017, de: http://www.administraciondigital.es/index.php?option=com_content&view=article&id=2170%3Aproblemas-actuales-en-la-asignacion-tributaria-del-irpf-para-fines-sociales&catid=14%3Aopinion&Itemid=40
- Weisbrod, B. (1988). *The nonprofit economy*. Harvard University Press, Londres.
- VIDAL, F. (2009): *Pan y Rosas*. Madrid: Fundación Foessa, Cáritas Española Editores.

Artículos