



# EL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL: CARACTERÍSTICAS, IMPACTO SOCIAL Y RETOS DE FUTURO

Gregorio Rodríguez Cabrero (Universidad de Alcalá)

Manuel Pérez Yruela (Instituto de Estudios Sociales Avanzados IESA-CSIC)

## Resumen

El tercer sector de acción social (TSAS) es un actor estratégico relevante del sistema de bienestar de España y tiene un rol fundamental en la lucha contra la vulnerabilidad y la exclusión social. Se compone de casi 28 mil entidades, asociaciones en su gran mayoría, que intervienen en casi todas las áreas de la política social referidas a la educación, el empleo, la sanidad, la vivienda y los servicios sociales. Desarrolla funciones de reivindicación de derechos, prestación de servicios y promoción de la participación social. El TSAS supone casi el 1,5 % del PIB y el 2,6 % de todo el empleo nacional y cuenta con un voluntariado que supera el millón de personas. Las crecientes desigualdades sociales, el envejecimiento de la población, el ascenso de la enfermedad mental y la soledad no deseada, las dificultades crónicas para la emancipación juvenil, las elevadas tasas de pobreza infantil y los modos precarios de inclusión social y laboral, en un contexto de fragmentación social y reestructuración del sistema de bienestar, suponen un reto en pro del fortalecimiento de su misión, la mejora de su efectividad social y la ampliación de la cooperación con otros actores sociales e institucionales.

## Abstract

*The TSAS is a strategic actor in Spanish welfare system and plays a fundamental role in the fight against vulnerability and social exclusion. It is made up of almost 28 thousand organizations, mostly associations, which intervene in almost all areas of social policy related to education, employment, health, housing and social services. It develops functions of claiming rights, providing services and promoting social participation. The TSAS accounts for almost 1.5 percent of GDP and 2.6 percent of all national employment and has a volunteer workforce of more than one million people. Growing social inequalities, an ageing population, the rise of mental illness and unwanted loneliness, chronic difficulties in youth emancipation, high rates of child poverty and precariousness of social and labour inclusion, in a context of social fragmentation and restructuring of the welfare system, are a challenge to strengthening its mission, improving their social effectiveness and expanding cooperation with other social and institutional actors.*

## 1. Introducción: la relevancia social del TSAS

Los sistemas contemporáneos de bienestar son institucionalmente mixtos y en general son una combinación de cuatro actores: el Estado o sector público, los hogares<sup>1</sup>, el mercado<sup>2</sup> y la sociedad civil. Su combinación concreta y formas de institucionalización varían entre países y son reflejo de su historia social y política.

A su vez, como se ha explicado en el capítulo segundo (Pérez Yruela y Rodríguez Cabrero), la sociedad civil organizada o tercer sector (TS) comprende dos sectores: la economía social (Monzón y Chaves, 2012; García Delgado, 2005) y el TSAS<sup>3</sup>. Este último es el TS de objeto

<sup>1</sup> Los hogares como tal no actúan organizativamente, sino a través de la sociedad civil, pero no deja de ser una esfera fundamental en la reproducción social y el bienestar de cada sociedad dada.

<sup>2</sup> Entendemos el mercado como sistema de mercado configurado por organizaciones mercantiles de diferente tamaño y modalidad jurídica en relación de interdependencia con el sector estatal y el conjunto de la sociedad civil.

<sup>3</sup> En este trabajo, las denominaciones de TSAS, sector de objeto social, sector social, sector voluntario, sector no lucrativo y entidades sociales se consideran equivalentes. Son utilizadas indistintamente por los directivos sociales, gestores públicos e investigadores sociales.

social o TSAS al que nos referimos a partir de ahora. El TSAS es un sector con profundas raíces en la historia social de España y, en general, en los países occidentales. Su actividad solidaria, tanto altruista como mutualista, refleja al mismo tiempo la iniciativa de la sociedad civil detectando necesidades y dando respuestas por sí misma, pero también su actividad de cooperación y complementariedad con otros actores sociales e institucionales, particularmente las administraciones públicas y la economía social de mercado, también con las empresas mercantiles.

La conjunción de cambios acaecidos a lo largo de las últimas cuatro décadas, a veces contradictorios entre sí —fortalecimiento de la sociedad civil e importancia del capital social que ello conlleva, políticas públicas que han ganado espacio en la contención del papel del Estado en la producción de bienestar, la complejidad de los problemas sociales que requiere de respuestas concertadas, la influencia de las políticas europeas en materia de sociedad civil e inclusión social, entre otros—, han dado visibilidad e importancia social y política al TSAS. Una visión simplista de su desarrollo supondría contemplarlo de manera puramente instrumental (para abaratar costes de las políticas públicas) o hiperidealizada (como el sistema por excelencia para la defensa y materialización de los derechos sociales). Ambas perspectivas evaden la complejidad y ambivalencia del TSAS a través del cual se expresan diferentes visiones e intereses sobre cómo defender y proteger los derechos sociales o cómo relacionarse con el Estado, la empresa y la economía social de mercado.

A pesar de sus diferencias internas en cuanto a formas de organización e intervención social, el TSAS en España ha construido progresivamente una matriz común sobre su identidad como sector de bienestar y como conjunto de organizaciones operativas. Así, es común denominador asumido por las organizaciones sociales no lucrativas y sus directivos que el TSAS desarrolla tres funciones básicas: reivindicación y defensa de derechos sociales, la prestación de servicios y apoyos personalizados y, finalmente, la promoción de la participación cívica de las personas afectadas y del conjunto de los ciudadanos o, si se prefiere, de desarrollo de la democracia participativa, tanto formal como informal. La pluralidad de agentes internos, la diversidad de rutas históricas de desarrollo y la complejidad de necesidades sociales a las que da respuesta, no impide el que podamos tener una visión de conjunto del TSAS como agente relevante del sistema de bienestar, profundamente ligado al desarrollo del estado de bienestar y a la dinámica de la sociedad civil española.

En base a estas consideraciones este capítulo pretende dar respuesta sintética a tres cuestiones: en primer lugar, cuál es la naturaleza socio-institucional del TSAS, es decir, su identidad y funciones fundamentales; en segundo lugar, cuáles son sus formas de organización, ámbito de actividad, recursos con los que cuenta e impactos sociales manifiestos; finalmente, preguntarnos hacia dónde camina el TSAS y cuáles son los retos que afronta para su sostenibilidad futura en el horizonte de medio plazo (2030), una vez que se ha consolidado después de casi cuatro décadas de expansión y desarrollo institucional.

La respuesta a las tres preguntas tiene un doble objetivo: contribuir a reforzar el acervo del conocimiento social sobre el TSAS y reforzar su visibilidad y relevancia social puesto que su actividad e imagen social no tiene aún la valoración merecida. El TSAS es un capital cívico

institucional consolidado bajo contextos crecientes de fragmentación y desigualdad social que están generando nuevas necesidades y demandas de protección social, cuidados personales y refuerzo de la cohesión social.

## 2. Naturaleza socio-institucional del TSAS

Después de varias décadas de desarrollo, sobre todo a partir de la segunda mitad de la década de los sesenta del pasado siglo, y en base al consenso del propio TSAS, la legislación española define el TSAS del modo siguiente:

«Las entidades del tercer sector de acción social son aquellas organizaciones de carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades, que responden a criterios de solidaridad y de participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles, así como de los derechos económicos, sociales o culturales de las personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentran en riesgo de exclusión social» (Ley 43/2015, de 9 de octubre del Tercer Sector de Acción Social)<sup>4</sup>.

Estos criterios se corresponden con las definiciones internacionales predominantes (p.e. Salomon y Sokolowski, 2018), si bien en la tradición anglosajona se da una gran importancia al autogobierno, mientras que en el caso de la tradición del sector social del centro y sur de Europa se enfatiza en la colaboración entre Estado y TSAS en el desarrollo y gestión de políticas y programas sociales.

Estos rasgos han sido puestos de manifiesto y analizados por analistas e investigadores, entre los que existe una amplia coincidencia (entre otros, Cabra de Luna y De Lorenzo, R., 2005; Casado, 2015; Casado y Fantova, 2019; Fresno, 2014; Marbán Gallego, V., 2015; Marbán Gallego, Pérez YrueLA y Rodríguez Cabrero, 2018; Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero, 2013 y 2015; Pérez Díaz y López Novo; 2003; Pérez YrueLA, 2019; Rodríguez Cabrero y Montserrat Codorniu, 1996; Rodríguez Cabrero, 2003; Ruiz Olabuénaga, 2006).

Esta matriz definitoria, tanto legislativa como sociológica, es la que orienta la elaboración de las diferentes estrategias generales del sector social (p.e. la Plataforma del Tercer Sector —PTS— y la Plataforma de ONG de Acción Social o POAS), sectoriales y grupales y, en general, las de la inmensa mayoría de las organizaciones del TSAS.

A lo largo de las cuatro últimas décadas el TSAS se ha convertido en la práctica en un actor estratégico del sistema de bienestar como consecuencia de su participación en la implementación de las diferentes políticas sociales en su dimensión de inclusión social y defensa de los colectivos sociales más vulnerables. En la actualidad el TSAS es un interlocutor del sector público en el diseño de políticas y planes (discapacidad, dependencia, envejecimiento,

<sup>4</sup> Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social: <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/09/43/con>. Ver artº 2. Ver también Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, Artº 6.1, a): <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-11072-consolidado.pdf>

infancia, juventud, exclusión social en general) y colaborador en la prestación de servicios y aplicación de programas (p.e. el 0,7 % del IRPF). Pero al mismo tiempo, desarrolla nuevas formas de iniciativa social y organización para detectar los problemas sociales emergentes y darles la respuesta más efectiva posible por sí mismo y, sobre todo, en colaboración con los diferentes actores sociales.

Este papel central del TSAS en las políticas sociales de lucha contra la vulnerabilidad y la exclusión social y de promoción de la participación de las personas afectadas y la sociedad civil en la defensa de los derechos humanos ha ido conformando una forma de ser o naturaleza institucional flexible a lo largo del tiempo que entevera realidades sociales que afectan a tres dimensiones que definen su naturaleza social, como son la cooperación, la sostenibilidad y la misión:

- a) En su dimensión manifiesta el TSAS colabora con el sector público en la gestión de programas y actividades de las diferentes políticas sociales. En este sentido, se acomoda funcionalmente a las reglas y formas de financiación y ejecución de servicios y programas del sector público. Desde esta perspectiva, el TSAS es relativamente dependiente de las políticas sociales, a través de las cuales coopera con el sector público nacional y europeo.
- b) En su dimensión latente, el TSAS es un agente privilegiado del desarrollo social o humano. Para lo cual moviliza a la sociedad civil, genera formas de trabajo conjunto dentro del propio sector y en conjunción con otras organizaciones del TS (economía social), desarrolla el diálogo social, contribuye a la cohesión social y territorial y actúa en clave de solidaridad internacional. Es decir, se guía por la búsqueda permanente de la sostenibilidad social, institucional y económica.
- c) En su dimensión profunda o simbólica, el TSAS se apoya en una matriz discursiva o misión social orientada a la defensa de los derechos humanos con la participación de las personas afectadas por algún tipo de carencia o necesidad y la contribución a la participación cívica o democrática. O, dicho de otra manera, el TSAS tiene como misión contribuir al desarrollo de la reforma social.

Estas tres realidades o niveles socio-institucionales no están obviamente separadas, sino interrelacionadas y condicionadas entre sí en función de factores como el origen social de una entidad, las formas de organización, el tipo de diseño de las actividades dirigidas a afrontar las diferentes necesidades sociales y su lugar en el territorio. A un nivel general, el desarrollo del TSAS es dependiente en muchos sentidos de la dinámica de la organización territorial del Estado, del impacto social de las crisis económicas y de la dinámica general de desarrollo del TSAS europeo:

- En el primer lugar porque el TSAS tiene que mantener un equilibrio complejo entre la respuesta a las necesidades sociales a nivel territorial y local sin perder la perspectiva de su necesaria contribución a la cohesión social y territorial general.

- En segundo lugar, porque las crisis económicas y sociales generan un gran estrés organizativo y financiero en las entidades sociales, sobre todo si los fallos del sector público son tales que trasladan al sector social la responsabilidad inmediata de la respuesta a los problemas sociales. Tal es lo sucedido en los años centrales de la crisis financiera (2011-2014).
- Finalmente, el TSAS de España no puede analizarse ni comprenderse sin considerar la dimensión europea de las ONG de acción social. Las políticas sociales europeas han hecho converger relativamente, tanto cognitiva como organizativamente, al TSAS con el del modelo social europeo, con el que comparte rasgos tales como: la lucha contra la exclusión social y la pobreza, la prestación de servicios sociales en colaboración con el sector público, la importancia del voluntariado social como recurso del sector social y como vía de participación social y, finalmente, la aproximación a la economía social creando cooperativas y empresas sociales al servicio de colectivos vulnerables.

En suma, la naturaleza socio-institucional del TSAS es singular y compleja por su especial misión en defensa de los derechos humanos, el desarrollo de la participación cívica, por su peculiar articulación con otros actores sociales e institucionales en la producción y distribución de bienestar y, finalmente, por la especificidad de sus formas de intervención organizativa e innovación social.

### 3. Estructura socioeconómica e impacto social del TSAS

Una vez definida la naturaleza del sector social y sus funciones básicas es necesario analizar los indicadores que mejor muestran su *dimensión, recursos, actividad desarrollada e impactos sociales*<sup>5</sup>.

#### *El TSAS es un sector de actividad no lucrativa con más de 28 mil organizaciones vivas en el que predominan las asociaciones*

El TSAS tiene un volumen aproximado de 28 mil organizaciones vivas (Fundación Luis Vives, 2010 y 2012; POAS 2015, 2019, 2021 y 2022), lo que viene a suponer aproximadamente el 75 % de todas las organizaciones de la economía social y del sector sin fin de lucro, es decir, del conjunto del tercer sector. Este volumen es aceptado como válido por parte del TSAS y de la propia investigación social, teniendo en cuenta el flujo de creación y cierre de entidades a lo largo del tiempo, si bien el censo requiere de actualizaciones permanentes dada la propia dinámica del sector social, muy pegado a las necesidades sociales locales (entre 2000 y 2020

<sup>5</sup> En esta sección se utilizan los resultados de la serie histórica de encuestas iniciada en 2010 (datos de 2008) por la Fundación Luis Vives y continuada desde 2015 por la Plataforma de ONG de Acción Social (POAS) hasta 2022. Los resultados de estas encuestas están publicados y aparecen en la sección final de referencias.

se ha creado el 56 % de las entidades actualmente existentes, lo que da idea de su «destrucción creadora» como reflejo del incesante cambio en las necesidades y problemas sociales).

De este volumen de organizaciones, el 79 % son asociaciones y organizaciones de segundo y tercer nivel, el 18 % fundaciones y el restante 3 % son cooperativas y empresas sociales. El predominio de las asociaciones se explica por el propio origen motivacional del sector social: movilización de personas afectadas o de la sociedad civil para dar respuesta a un problema social o canalizar la participación social con fines solidarios. Al mismo tiempo, hay que destacar que existen tres organizaciones denominadas «singulares» por su origen y regulación específica (Rodríguez Cabrero y Montserrat Codorniu, 1996), como son Cáritas Española, Cruz Roja y ONCE, cuyo peso es aproximadamente el 25 % de todo el voluntariado social y un tercio de los ingresos de todo el sector.

A lo largo de las tres últimas décadas el TSAS se ha configurado en federaciones y confederaciones en función de los objetivos de los diferentes colectivos afectados (personas con discapacidad, personas mayores, juventud, infancia, personas sin hogar, etc.), para reforzar la cohesión interna y desarrollar programas y actividades de manera conjunta. Es lo que el propio sector denomina como «articulación interna institucional y trabajo conjunto o en red». Este proceso se encuentra consolidado y ha favorecido dinámicas de cooperación *ad intra* y *ad extra* y, con ello, mejoras de eficacia y eficiencia en el caso de las organizaciones de pequeño tamaño. Igualmente, el desarrollo de la actividad ha conllevado que un cierto volumen de organizaciones, sobre todo de tamaño económico elevado, articulen al mismo tiempo la actividad asociativa con la fundacional y la economía social para dar respuesta a necesidades que no pueden trocearse sin riesgo de ineficacia. Con ello se ha producido, en parte, un entreverado organizativo que transita entre lo no lucrativo y la economía social de mercado, entre lo no lucrativo y formas de colaboración con el sector mercantil, entre lo no lucrativo social y el sector público.

Finalmente, la necesidad de reforzar el papel institucional del TSAS ha producido la creación de plataformas generales —Plataforma del Tercer Sector/PTS— o específicas —Plataforma de ONG de Acción Social/POAS—, cuya actividad se analiza en este libro, que tienen por objetivo representar al conjunto del sector y al mismo tiempo desarrollar el diálogo civil en los diferentes niveles territoriales (mesas sectoriales) (Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero, 2022), a nivel del Estado y de la UE.

### *El TSAS tiene una implantación ligada a la dinámica de las políticas sociales donde se combinan los diferentes ámbitos territoriales con una creciente presencia internacional*

Las entidades sociales están pegadas al ámbito provincial y local en un marco autonómico que ha generado estilos o singularidades en la dinámica del TSAS (ver el capítulo 28, Marbán Gallego). Entre 2008 y 2022 apenas ha habido variación en cuanto al ámbito de su actuación.



En 2008, el 48 % de las entidades era de ámbito provincial (28,6 %) y local (19,5 %); en 2022 dicho porcentaje es menos provincial (23,2 %) y más local (21,5 %). El ámbito autonómico sigue siendo relativamente mayoritario, pero ha perdido un cierto peso en el total (32,6 % en 2008 y 27,0 % en 2022). Por el contrario, han ganado peso relativo las entidades de ámbito estatal (12,9 % en 2008 y 16,5 % en 2022), con un máximo del 20 % en 2021 y, sobre todo, las de ámbito internacional, que han duplicado su peso (6,3 % en 2008 y 12,0 % en 2022). El ámbito estatal e internacional, que en 2008 suponía casi la quinta parte de las entidades sociales, en 2022 es casi el 28,5 %. La actividad internacional y las actividades de cohesión social y territorial general han ganado peso a lo largo del tiempo mostrando la importancia de la proyección generalista vertebradora de la cohesión social y de la solidaridad internacional del TSAS.

### *Predominio del pequeño tamaño económico.*

#### *La financiación privada se ha estancado y la propia no ha dejado de crecer*

El TSAS es, al mismo tiempo, un sector dualizado internamente, visto desde la vertiente de los ingresos, lo que no quiere decir desde la actividad, en la que el trabajo conjunto, como hemos dicho, ha ido ganando peso. Se puede afirmar (ver Tabla 1) que el sector social se ha debilitado a lo largo de los últimos 13 años en la medida en que el peso de las entidades con ingresos anuales inferiores a 30 mil euros casi se ha duplicado en los casi tres últimos lustros (25 % en 2008 y 47,5 % en 2021). Al mismo tiempo, el porcentaje de entidades sociales con más de 1 millón de euros de ingresos se ha reducido de manera ostensible (17 % en 2008 y 10,3 % en 2022). También se ha reducido el volumen de entidades con ingresos entre 300 mil y 1 millón de euros del 19,3 % en 2008 al 11,2 % en 2022.

Desde otra perspectiva, el 78,5 % de las entidades tienen ingresos inferiores a 300.000 euros anuales en 2022. Sin embargo, existe un claro contraste entre las asociaciones y las fundaciones: en 2022 el porcentaje de asociaciones con ingresos superiores a 1 millón de euros es el 5,1 %, en contraste con el 22,8 % en el caso de las fundaciones. Esta estructura dual por razón del volumen de ingresos tiene su impacto en la sostenibilidad del TSAS que, además, se ha visto afectado por un doble movimiento de recursos a la baja (debido a los ajustes del gasto público y la crisis de la obra social de las cajas de ahorro) y una demanda social al alza (crisis social de la gran recesión de 2010 a 2014 y crisis de la covid-19 entre 2020 y 2022). El tamaño no es un fin en sí mismo, es un medio, pero el tamaño también importa para crear economías de escala y alcanzar mejoras de eficacia y eficiencia. Y si no se puede renunciar al pequeño tamaño, lo que es imposible en el ámbito local, si cabe la colaboración entre entidades pequeñas y medianas para presentar proyectos y desarrollar actividades de manera conjunta, lo cual forma ya parte del estilo de la acción del propio sector.

**Tabla 1. Distribución de las entidades sociales en función de sus ingresos (%)**

Euros	2008	2010	2013	2018	2020	2022
≤ 30 mil euros	25,0	31,1	31,0	49,5	47,6	47,5
30.000-300.000	38,7	37,7	37,6	30,7	31,0	31,0
300.001 y 1 millón de euros	19,3	17,3	17,4	11,3	11,5	11,2
Más de 1 millón de euros	17,0	13,9	14,0	8,5	9,8	10,3

Fuente: *Fundación Luis Vives 2010 y 2012 y POAS, 2015, 2018, 2021 y 2023. No incluye las entidades singulares (Cáritas Española, Cruz Roja y ONCE).*

El origen de los ingresos del TSAS es una combinación de ingresos procedentes del sector público, del sector privado y recursos propios (Tabla 2). La financiación pública ha sido (el 61,3 % en 2008) y es aún (46,7 % en 2021) la más importante fuente de recursos del TSAS, lo que se explica en buena medida por la colaboración estable con el sector público en la gestión de servicios y programas sociales. Esto ha supuesto una relativa, aunque decreciente, dependencia funcional de los recursos públicos. También en sentido contrario, ya que el sector público no puede implementar muchos programas sin la capacidad operativa del TSAS. Por su parte, la financiación privada se ha mantenido estable en torno al 20 % de todos los ingresos. El cambio más importante reside en la financiación propia que se ha más que duplicado en casi tres lustros. Esto supone que el TSAS ha tenido que recurrir progresivamente a sus propios fondos y reservas para dar respuesta adecuada a los objetivos desarrollados. Aparentemente, esto reduce la dependencia de los recursos de origen público, pero también supone un riesgo en la medida en que los ingresos de origen privado están estancados y los recursos de origen público varían en función de los cambiantes compromisos políticos en el ámbito de las políticas sociales.

**Tabla 2. Distribución de la procedencia de los ingresos del TSAS (%)**

Fuentes de financiación	2008	2010	2013	2018	2021
Financiación pública	61,3	60,0	55,3	41,4	46,7
Financiación privada	23,9	18,2	19,4	26,0	22,4
Financiación propia	14,8	21,8	25,3	32,6	30,8
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: *Fundación Luis Vives 2010 y 2012 y POAS, 2015, 2018, 2021 y 2023. No incluye las entidades singulares (Cáritas Española, Cruz Roja y ONCE).*

Desde el punto de vista macroeconómico, el gasto y el ingreso del TSAS varía entre el 1,4 y el 1,6 % del PIB a lo largo de trece años. Una fluctuación debida al impacto de las crisis económicas, que inciden en los recursos y en la demanda social. En conjunto, el TSAS es un



sector estable económica y financieramente. Sin embargo, es preciso destacar algunos hechos que matizan tal estabilidad: un cierto estancamiento en los ingresos (el volumen de ingresos de 2021 es el mismo que en 2010) y en el gasto (el volumen de gasto más elevado del sector tuvo lugar en 2010); la cuarta parte de las entidades tiene pérdidas; los problemas de liquidez afectan al 60 % de las mismas, si bien se ha reducido su persistencia en una parte del TSAS; y el recurso a la creciente financiación propia solo se produce en una pequeña parte del sector.

El TSAS es un sector que es tan estable como precario en su dimensión económico-financiera. Parte de esta estabilidad es fruto de la capacidad de internalizar costes, de una cierta devaluación interna y del factor estabilizador de la colaboración en el seno del sector social. La precariedad, por su parte, es consecuencia de factores como son el predominio del pequeño tamaño económico de las entidades y sistemas inestables de financiación. No se trata por ello de que el tamaño grande sea la solución, sino el fortalecimiento de las medianas organizaciones, la fusión de aquellas que desarrollan una misma actividad y seguir intensificando el trabajo en red, además del recurso a modos sostenibles de compra y gestión de los recursos económicos y humanos.

### *El empleo del TSAS: elevada cualificación, pero también precariedad laboral*

Por el tipo de actividad que realiza, el TSAS es un sector altamente intensivo en fuerza de trabajo. Es un sector que acompaña y cuida a personas vulnerables. La introducción de tecnologías digitales está teniendo lugar en las áreas de marketing y gestión, pero la atención directa sigue requiriendo una atención personalizada. Ello requiere un volumen elevado de empleo, formación adecuada y cualificación *ad hoc* para intervenir en el caso de colectivos vulnerables. Por otra parte, el sector social es un sector de empleo altamente feminizado, al igual que la rama de actividad de los servicios sociales, que afronta problemas crónicos de temporalidad y parcialidad en las condiciones de trabajo.

El volumen de empleo no ha variado apenas entre 2008 y 2021 (ver Tabla 3), Crece durante las crisis y se encoge en las poscrisis. Así, entre 2010 y 2013 se crearon 115 mil empleos, de los cuales 109.149 fueron de las entidades ordinarias. Este esfuerzo se agota en 2013 y son las entidades singulares (Cáritas, Cruz Roja y ONCE) las que toman el relevo en la creación de empleo en el sector, y cabe suponer que asumen una creciente parte del esfuerzo de respuesta al impacto social de la crisis. Posteriormente, se produce un ajuste para volver a partir de 2018 y hasta 2021 a los niveles de empleo de 2008, pero con una reducción significativa en el caso de las entidades singulares que vuelven en 2021 (42.276 empleos) a algo menos del nivel de empleo de 2008 (43.765 empleos). De este modo, el volumen de empleo del TSAS es en 2021 prácticamente el mismo que en 2008.

Debe destacarse que casi el 40 % de las entidades ordinarias no tienen personas asalariadas. Es decir, que la actividad la realiza la junta directiva de la asociación y, en su caso, los voluntarios que puedan colaborar con la misma. El predominio del pequeño tamaño organizativo

en el TSAS se refleja en la estructura del empleo: las entidades con menos de 6 trabajadores son casi el 50 % del total en 2021 (en 2008 eran el 34 %); o de otro modo el 61 % de las entidades sociales tienen menos de diez personas asalariadas. Las entidades con más de 50 personas asalariadas apenas varían entre 2008 (14 %) y 2021 (12 %).

El empleo del TSAS supone en promedio en torno al 2,6 % de todo el empleo de la economía española entre los años 2008 y 2021 (o el 3,5 % del empleo del sector servicios, si bien se incrementa entre los años 2010 y 2013 hasta llegar al 4,6 %). Este estancamiento del empleo tiene que relacionarse, como decimos, con la evolución del empleo de la economía española, además del impacto de los ajustes en los ingresos del sector y las mejoras organizativas y de eficiencia. Como el impacto social del período de crisis financiera de 2008 (2011-2015), sumado al de la covid-19 y la guerra de Ucrania (2020-2023), ha incrementado las necesidades y la demanda social, el sector ha tenido que recurrir, además de a la devaluación interna y la cooperación entre las entidades, al trabajo del voluntariado al que luego nos referiremos.

Cuatro rasgos caracterizan al empleo del sector social en cuanto a su composición, formación y condiciones de trabajo: feminización, elevada formación, temporalidad y excesivo peso de la jornada a tiempo parcial.

- En efecto, las mujeres son el colectivo ocupado mayoritario, el 78 %, muy similar a la composición de género del sector de servicios sanitarios y sociales.
- Por otra parte, si en 2021 la población ocupada en España con estudios medios y superiores es el 47,6 %, en el caso del TSAS es el 74 %. En general, entre 2008 y 2021 los titulados superiores y medios han sido más del 60 % del empleo del TSAS. Durante este período este tipo de cualificación casi se ha duplicado en el conjunto del empleo de España (24 % en 2008 y 46 % en 2021).
- En tercer lugar, las condiciones de trabajo del sector social se caracterizan por elevadas tasas de temporalidad, si bien se han reducido notablemente entre 2008 (46 %) y 2021 (27 %), casi al mismo nivel que en el conjunto del empleo nacional, que en dicho año fue el 25 %. La reforma laboral de finales de 2021 (RD-ley 32/2021, de 28 de diciembre) puede reducir aún más este rasgo tradicional del TSAS.
- Finalmente, destaca como rasgo del sector social el enorme peso de la jornada a tiempo parcial que en 2021 caracterizaba al 51 % de todos los contratos, en contraste con el 14 % del total de contratos del mercado de trabajo español. Más de la mitad de estas personas contratadas trabajan menos de veinte horas a la semana. La tipología de muchas actividades y la precariedad de la financiación son factores que explican en no escasa medida este rasgo que debería situarse en línea con el conjunto del mercado laboral español.

**Tabla 3. Volumen de empleo estimado en el TSAS**

	2008	2010	2013	2018	2021
Total TSAS	529.029	635.961	644.979	527.230	528.220
Entidades singulares	43.765	41.548	77.579	37.737	42.276
Entidades ordinarias	485.264	594.413	567.400	489.493	485.944

Fuente: *Fundación Luis Vives 2010 y 2012 y POAS, 2015, 2018, 2021 y 2023. No incluye las entidades singulares (Cáritas Española, Cruz Roja y ONCE).*

### *Actividad e impacto del TSAS*

La actividad del TSAS es muy diversa en cuanto a los colectivos a los que se dirige; es intersectorial por la variedad de campos de actividad en que se desarrolla, y es multiprestacional por la combinación que aplica de servicios y técnicas de intervención social exigidas por la personalización de la atención. Tres rasgos de su actividad que resumimos a continuación.

- La actividad del TSAS es diversa por la amplia diversidad de colectivos sociales a los que se dirige. El peso de cada colectivo depende de dos factores: la importancia sociopolítica de la problemática de un colectivo en un momento dado y la capacidad de movilización de las personas afectadas o sus familiares. A ello hay que unir la influencia que las políticas europeas puedan tener en la prioridad de determinados colectivos (p.e. 2023 es el año de implantación de la *Garantía Infantil Europea*, lo que supone una mayor importancia y visibilidad de los programas dirigidos a la infancia vulnerable). A lo largo del período 2008-2022, entre los colectivos más importantes que son objeto de atención social, destacan las personas con discapacidad, los menores y las mujeres; a no mucha distancia de estas últimas destacan las personas en situación de pobreza, los jóvenes y las personas mayores. Hay que destacar que la salud mental está ocupando un espacio relevante en el TSAS debido a la expansión de la depresión, la ansiedad y otras enfermedades mentales asociadas a las formas de vida (aislamiento y soledad no deseada) y a la polarización territorial (el contraste entre la España vaciada y las zonas urbanas).
- Las necesidades de los diferentes colectivos son tan variadas como complejas. Esto supone la intervención desde diferentes lógicas complementarias. Así, dar respuesta a la infancia vulnerable exige intervenir desde los ámbitos de la protección social, la educación, la sanidad, la nutrición, la vivienda y el ocio. O, por ejemplo, la lucha contra el sinhogarismo exige intervenir desde la sanidad, la vivienda y la formación para el empleo. Cierta tipo de discapacidades y dependencias demandan una intervención socio-sanitaria. Hay un campo genérico que es la «acción social», que ocupa algo más del 40 % de la actuación que es un campo mixto que interrelaciona diferentes actuaciones.
- Como resultado de esta intervención social, el TSAS combina las prestaciones y técnicas de intervención social que ha ido creando e innovando a lo largo de decenios de acti-

vidad. En su caja de herramientas está la actividad de información y orientación de las personas vulnerables para ofrecerles el mapa de alternativas y recursos (casi un tercio de las prestaciones), seguida de la formación y educación e intervención psicosocial, con un peso semejante. Prestaciones o servicios compatibles entre sí y flexibles en su adaptación a las personas y los territorios.

Evaluar el impacto final del TSAS es complejo y las evidencias limitadas. Aunque se evalúan los resultados intermedios o eficacia de la actividad realizada, no sucede lo mismo cuando evaluamos su impacto en las personas (solución de un problema y mejora de sus capacidades) y en el conjunto de la sociedad (cohesión social o creación de un clima favorable a las políticas y programas en pro de la igualdad y la no discriminación). Una de las medidas indirectas es conocer las intervenciones sociales de las entidades sociales. En 2007 el TSAS realizó 36,8 millones de intervenciones de atención directa. La gran recesión elevó este volumen hasta un máximo de 52,9 millones de intervenciones, para reducirse a partir de 2017 y nuevamente elevarse en 2021 y 2022 debido al impacto de la covid-19 y la guerra de Ucrania. Las intervenciones no equivalen a personas beneficiarias que pueden recibir varias intervenciones para afrontar un problema o carencia determinada.

La evaluación de la capacidad institucional del TSAS es más evidente, medida a través de la capacidad del TSAS para ahormar el conjunto del TSAS (creación de redes internas y fortalecimiento de las organizaciones «paraguas» y representativas, como son la Plataforma del Tercer Sector y la Plataforma de ONG de Acción Social), para favorecer el diálogo social con otros actores institucionales (como son las mesas de diálogo social territoriales) y para establecer formas de cooperación con el Estado (alianzas), la economía social (empresas sociales y centros de empleo) y la empresa mercantil (a través de la colaboración vía la RSC y fundaciones de empresas). En estos niveles se puede afirmar que el TSAS ha logrado avances importantes en los últimos dos decenios.

Desde la lógica de la participación social la evaluación del rol del TSAS se puede calificar de positiva. La parte más visible es la capacidad para movilizar un volumen elevado de voluntariado social. El TSAS cuenta en 2021 con algo más de 1 millón de personas voluntarias. Su máximo crecimiento tuvo lugar en 2013, en pleno impacto negativo de las políticas económicas y sociales aplicadas entre 2011 y 2015. La media de voluntarios por organización es de 50 personas, casi el doble que en 2008. Desde el inicio de la serie de estudios sobre el TSAS en 2010, se constata que las mujeres tienen un mayor peso en el voluntariado social (algo más de 6 de cada 10 personas voluntarias) y que el nivel de estudios es elevado (el 55 % tiene estudios superiores en 2021). Medido en tiempo de dedicación semanal, el 31 % lo hace ocasionalmente, entre 5 y 10 horas el 48 % y más de diez horas el 20 %. El voluntariado del TSAS realiza las más diversas actividades, muchas de ellas de elevada responsabilidad. Aunque este colectivo recorre toda la estructura de edades, el peso de las personas mayores de 65 años se ha incrementado a lo largo de los últimos diez años como consecuencia del envejecimiento de la población (44 % del total en 2021, 22 % en 2010). El voluntariado no solo tiene un valor social y simbólico. También tiene un valor

económico cuando se estima su equivalencia en empleo y valor económico asociado<sup>6</sup>. Es por todo ello que el voluntariado social agrega a la actividad de las entidades sociales un creciente capital social a la vez que constituye una palanca de promoción de la democracia participativa en el sector asociativo del TSAS y en el conjunto de la sociedad.

#### 4. El TSAS en el horizonte 2030

A lo largo de este capítulo hemos destacado la importancia del TSAS en la producción de bienestar, su papel en defensa de los colectivos sociales más vulnerables, su contribución a la cohesión social y territorial, así como el desarrollo del voluntariado social y de la democracia participativa. También su aportación a la actividad económica general y una notable participación en el empleo. Pero como sector social tiene debilidades que se relacionan con la dualización de su tamaño organizativo, una financiación precaria e incluso oscilante al depender en parte de los presupuestos públicos y una estructura de empleo que, aunque es muy cualificada, se caracteriza por una relativa precariedad, sobre todo en las pequeñas organizaciones.

Los objetivos de un desarrollo sostenible o *Agenda 2030* son también objetivos a los que contribuye el TSAS. Para ello es necesario que el TSAS sea lo más sostenible posible, se fortalezca institucionalmente, que consolide su posición dentro de la economía social y que sea visible socialmente. Objetivos todos ellos tan necesarios como posibles de acometer.

En este sentido el TSAS afronta retos, destacados en ocasiones previas (Rodríguez Cabrero y Marbán Gallego, 2015; Rodríguez Cabrero, Fantova, Marbán y Zuberó, 2015), que debe afrontar para su reforma permanente y mejorar su capacidad de respuesta a las necesidades sociales.

El TSAS ha sido capaz de transitar a lo largo de casi tres lustros de crisis (crisis financiera, crisis de la covid-19 y la actual crisis consecuencia de la invasión de Ucrania por Rusia) sin deterioro de su capacidad de respuesta y con una relativa estabilidad económica, aunque la debilidad financiera de una parte del sector es un factor de riesgo permanente. La continuidad, crecimiento y, sobre todo, sostenibilidad a futuro del TSAS, al servicio del desarrollo social, va a depender de su capacidad para reducir sus debilidades (minifundismo, precariedad laboral, limitaciones financieras y baja visibilidad social) y acrecentar sus fortalezas (contribución a la cohesión social, defensa de los colectivos vulnerables y referente en cuanto a participación social a través del voluntariado). Para que las debilidades no sean una amenaza y las fortalezas sean una palanca de oportunidad, el TSAS ha trazado hace años una ruta compartida por sus entidades hacia la sostenibilidad, lo que requiere seguir fortaleciendo su cohesión interna, ampliar y consolidar alianzas estratégicas con la economía social y las administraciones públicas y ampliar su base social mediante una mayor visibilidad social de su actividad y de su contribución al bienestar social. Todo ello exige el fortalecimiento institucional y la práctica permanente de la innovación social.

<sup>6</sup> El barómetro de 2023 de la POAS indica sobre el valor económico del voluntariado en 2021 que ese año los voluntarios del TSAS contribuyeron con 328 millones de horas de trabajo no remunerado, equivalentes a 187 mil puestos de trabajo a tiempo completo y 2.531 millones de euros de valor económico asociado.

## Referencias bibliográficas

- CABRA DE LUNA, M. A. y DE LORENZO, R. (2005): «El Tercer Sector en España: ámbito, tamaño y perspectiva»; en *Revista Española del Tercer Sector*, 1, pp. 95-134.
- CASADO, D. (2015): «Cambios y continuidades en el tercer sector de acción social»; en *Revista Española del Tercer Sector*, 30; pp. 23-47.
- CASADO, D. y FANTOVA, F. (2019): *Acción voluntaria*. Barcelona, Fundació Apip-Acam, Hacer.
- FRESNO, J. M. (2014): *Cambios Sociales y Tercer Sector: Actuar en un nuevo contexto*. Madrid, ICONG.
- FUNDACIÓN LUIS VIVES (2010): *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*. Madrid, Fundación Luis Vives.
- FUNDACIÓN LUIS VIVES (2012): *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*. Madrid, Fundación Luis Vives.
- GARCÍA DELGADO, J. L. dir. (2005): *La economía social en España. Criterios y propuestas*. Madrid, Fundación ONCE.
- MARBÁN, V. (2015): «El Tercer Sector en el espacio social europeo»; en *Revista Española del Tercer Sector*, 30; pp.143-168.
- MARBÁN GALLEGO, V. y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2013): «Sistemas mixtos de protección social. El tercer sector en la producción de bienestar»; en *Presupuesto y Gasto Público* 71/2013; pp. 61-82.
- MARBÁN GALLEGO, V.; PÉREZ YRUELA, M., y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2018): «Current challenges and prospective analysis of the third sector of social action (TSSA) in Spain»; en *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 98; pp. 95-126.
- MARBÁN-GALLEGO, V. y RODRÍGUEZ-CABRERO, G. (2021): «The Third Sector of Social Action in the Autonomous Communities: Third Sector patterns or territorial singularities?»; en *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 103, pp. 9-41.
- MONZÓN, J. L. y CHAVES, R. (2012): *La economía social en la Unión Europea*. Bruselas, Comité Económico y Social Europeo.
- PÉREZ DÍAZ, V. y LÓPEZ NOVO, J. P. (2003): *El Tercer Sector Social en España*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.
- PÉREZ YRUELA, M. (2019): «Panorámica del Tercer Sector en España durante la crisis»; en *VIII Informe Foessa*. Madrid, FOESSA.
- PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL (POAS) (2019): *III Plan Estratégico del TSAS*. Madrid, POAS.



- PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL (POAS) (2015): *El Tercer Sector de acción Social en 2015. El impacto de la crisis*. Madrid, POAS.
- PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL (POAS) (2019): *El Tercer Sector de acción Social en España. Nuevo contexto, nuevos horizontes*. Madrid, POAS.
- PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL (POAS) (2021): *El Tercer Sector de Acción Social en España 2021: Respuesta y resiliencia durante la pandemia*. Madrid, POAS.
- PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL (POAS) (2023): *Barómetro del Tercer Sector de Acción Social en España 2022*. Madrid, POAS.
- RODRÍGUEZ CABRERO y MONTSERRAT CODORNIU dir. (1996): *Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*. Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. dir. (2003): *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Madrid, FOESSA.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. y MARBÁN GALLEGO, V. (2015): *Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del TSAS*. Madrid, POAS.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G.; FANTOVA, F.; MARBÁN, V., y ZUBERO, I. (2015): *Análisis Prospectivo sobre los Retos Actuales y Futuros del Tercer Sector de Acción Social. Parte II: Los Retos del Tercer Sector de Acción Social*. Madrid, POAS.
- RUIZ OLABUÉNAGA, I. dir. (2006): *El Sector No Lucrativo en España. Una Visión Reciente*. Madrid, Fundación BBVA.
- SALAMON, L. M. y SOKOLOWSKI, W. (2018): «The Size and Composition of the European Third Sector»; en SALAMON y SOKOLOWSKI eds.: *The Third Sector as a Renewable Resource for Europe*. Palgrave Macmillan.