

Posibilidades y dificultades de medición en el Tercer Sector

Antonio Pulido

Entremezclándose con lo privado y lo público existe un Tercer Sector, dinámico y de importancia creciente, que llevamos tiempo intentando delimitar y cuantificar. Poco a poco van perfilándose criterios técnicos que ayudan a marcar fronteras más precisas, pero las piezas no terminan de encajar por completo.

Como dice un estudioso de este amplio mundo de lo social, Sáenz de Miera (2000), “la sociedad es como un gran puzzle, hecho de piezas diversas, que encajadas unas en otras forman el cuadro social. Pero lo característico de este puzzle metafórico es que cambia en el tiempo, es decir, que a su propia dimensión espacial suma una dimensión temporal, que influye en su constitución; las piezas adquieren otras formas, otras dimensiones, otros colores; siguen dependiendo del conjunto, ajustándose unas con otras, invadiendo espacios, retrayendo sus fronteras, alargándose o estrechándose, dificultando su identificación, escapando a nuestras previsiones, sorprendiendo nuestra ingenuidad”¹

Definir fronteras es necesario, pero no puede negarse que introduce inevitables elementos de arbitrariedad que pueden afectar profundamente a los resultados de la medición.

La Universidad norteamericana Johns Hopkins ha dirigido un *Proyecto de Estudio Comparativo del Sector no Lucrativo*² en que se establecen cinco criterios para calificar a una entidad de no-lucrativa:

- 1) *Estar organizada*: Inscrita o reconocida legalmente o con algún documento jurídico de constitución y cierta estructura organizativa.

¹ Sáenz de Miera, A. (2000). *El azul del puzzle. La identidad del Tercer Sector*, Ediciones Nobel, Oviedo.

² Salamon, L. M. Y Anheier H. K. y colaboradores (2001). *La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo*, Fundación BBV, Madrid.

Quedan excluidas, por tanto agrupaciones de personas con carácter temporal o sin estructura.

- 2) *Tener carácter privado*: Existencia separada institucionalmente de los poderes públicos, aunque puedan recibir financiación pública e incluso acoger a funcionarios públicos en sus órganos directivos.
- 3) *Gozar de autonomía*: Controlar sus propias actividades en una medida importante, aunque puedan depender de algún organismo público o entidad privada.
- 4) *No repartir beneficios*: La misión básica es reinvertir posibles excedentes y no distribuirlos entre fundadores o personal de la institución.
- 5) *Contar con voluntariado*: Tener el apoyo de personas que aportan gratuitamente su esfuerzo por decisión propia y libre.

Aunque estos criterios puedan parecer, inicialmente, muy precisos, la realidad es que dejan una amplia zona de indefinición a la hora de aplicarlos a la medición de ese sector no-lucrativo. ¿Hasta cuánto puede llegar la financiación externa?, ¿Cómo se establece el grado de autonomía?, ¿Qué límite tienen posibles incentivos al personal en caso de beneficios?, ¿Hasta dónde puede un voluntario estar remunerado o tener ciertas contraprestaciones?.

Una implicación inmediata y de gran repercusión práctica, como indican los propios defensores de esta propuesta, es que “la mayoría de las cooperativas, mutualidades y grupos de ayuda mutua económica, quedarían excluidos de la cobertura del proyecto, puesto que generalmente no cumplen el criterio de «no repartir beneficios». Sin embargo, ha quedado determinado que podrían incluirse si la obtención de beneficios es una finalidad secundaria y la principal es ofrecer servicios que beneficien a la mayoría de la comunidad local”.

En la aplicación para España³, referida a 1995 como en el resto de países participantes, se incluyen datos referidos a unas 250.000 instituciones, incluyendo asociaciones (cerca de 175.000), fundaciones, cooperativas, mutualidades, centros de

³ Véase, por ejemplo, Ruiz Olabuénaga, J. I. (2001), “El sector no lucrativo en España”, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 37, abril 2001, págs. 51-78.

enseñanza, clubs deportivos (federados y no convertidos en S.A), cajas de ahorro (con Obra Social) y Hospitales.

Los datos apuntan a que emplean unos 475.000 empleados remunerados (el 4,1% del empleo total del país) y más de 250.000 voluntarios, en puestos de trabajo equivalentes a jornada completa. El gasto del sector no lucrativo en España fue, según estos cálculos, de unos 19.000 millones de euros (algo más de 3 billones de pesetas). Si se incluye la imputación del coste, a precios de mercado, del trabajo voluntario, el gasto se elevaría a cerca de 25.000 millones de euros (unos 4 billones de pesetas), superando el 5% el PIB de nuestro país en el aquel año.

Los ingresos para financiar su actividad provienen casi por igual de las cuotas y pagos por servicios, por una parte, y de las subvenciones, fondos públicos y donaciones privadas, por otro. El trabajo voluntario permite ampliar en casi una cuarta parte la actividad que ejercerían en caso de tener que financiarlo.

Como alternativa al criterio básico de coste en función de la búsqueda o no de beneficio, otras variantes apuntan a la voluntariedad unida a la solidaridad de sus miembros o al amplio campo de la economía social.

El concepto de *organización voluntaria* admite la distribución de beneficios entre sus integrantes (cooperativas, mutuas,...) siempre que destaque la solidaridad y colaboración personal no retribuida por parte de sus miembros. Según Penelas y Cuesta (2001) incluiría asociaciones de hecho (como las peñas quinielísticas o las cofradías); mutuas, mutualidades y montepíos; asociaciones y fundaciones; corporaciones como los colegios profesionales o la ONCE; obras y acciones sociales promovidas por partidos políticos o empresas (como economatos y residencias); instituciones auxiliares de las AAPP (como la Cruz Roja); instituciones eclesiásticas (parroquias, Cáritas); la Obra Social de las Cajas de Ahorro;...⁴

En una interpretación aún más extensa, llegamos a incluir toda la denominada *economía social*, que estaría compuesta por todo tipo de instituciones que tengan como

⁴ Penelas, A. y Cuesta, P. (2001) “La prestación de servicios por las organizaciones no lucrativas en España”, *Distribución y Consumo*, nº 34 , junio-julio 2001, págs. 34-47.

fin la solución de problemas colectivos, compaginando mercado y justicia social, ya sea a través de instituciones sin fines de lucro u otras, como las cooperativas o mutualidades que repartan los posibles beneficios entre sus miembros.

Esta línea de trabajo de evaluar la economía social en su conjunto fue la seguida por Barea y Monzón (1995) en la elaboración de una cuenta satélite integrada⁵, que recogía veintiún tipos de instituciones. Junto a las fundaciones y asociaciones se incluían diversas variantes de mutualidades, cajas de ahorro, cooperativas de once clases diferentes (agrarias, de enseñanza, de viviendas,...), más las sociedades anónimas laborales u otras S.A. controladas por agentes de la economía social.

A pesar de las muchas lagunas estadísticas encontradas en este trabajo pionero en nuestro país, se manejaron datos (en general de 1988) de unas 18.000 instituciones, con un empleo que se acercaba a los 400.000 puestos de trabajo remunerados, una producción del orden de 2,6 billones de pesetas y un valor añadido de 1,3 billones, equivalentes a un 4%, aproximadamente, del valor de estas macromagnitudes para el conjunto de empresas del país.

Por orden de importancia de su producción, ocupaban el primer lugar de esa economía social, las cajas de ahorro (32% del total), las cooperativas de trabajo asociado (25%), las cooperativas agrarias (19%) y las Sociedades Anónimas Laborales (15%).

La experiencia de contabilización más estricta en cuanto a los criterios de delimitación es la realizada dentro del Sistema Europeo de Cuentas actual (SEC-95). Adelantamos, sin embargo, que sólo se evalúa separadamente el sector de las Instituciones Sin Fines de Lucro al Servicio de los Hogares (ISFLSH)⁶. De acuerdo con esta delimitación, se incluyen las instituciones sin fines de lucro dotadas de personalidad jurídica que sirven a los hogares y son productores privados de bienes y servicios no de mercado, tales como las asociaciones profesionales, científicas,

⁵ Barea, J. t Monzón, J. L. (1995), *Las cuentas satélite de la economía social en España*, Ciriec España, Valencia.

⁶ Eurostat (1996), *Sistema Europeo de Cuentas, SEC-95*, Eurostat, Luxemburgo.

religiosas, recreativas, culturales, ..., así como fundaciones, sindicatos, partidos políticos y organizaciones de las iglesias.

Es importante tener en cuenta que, con los criterios contables aplicados, una gran parte de la economía social queda incluida en los sectores institucionales de empresas y AAPP. Así, quedarán integradas en el sector empresarial, todas las instituciones sin fines de lucro que sirvan a las empresas, que estén dominadas por ellas en sus organismos rectores, o que obtengan más de un 50% de sus ingresos como consecuencia de las ventas de sus productos a mercados. En forma similar, se considerarán como parte de las Administraciones Públicas aquellas instituciones que se financien mayoritariamente con transferencias públicas, que impliquen que dichas AAPP ejerzan un control sobre las actividades desarrolladas. Adicionalmente, aquellas instituciones sin fines de lucro de escasa importancia económica (dos o menos empleados) se incluirán directamente entre las actividades del sector hogares.

En otras palabras, las normas del SEC-95, válidas para todos los países de la UE, implican incluir, prácticamente, en el sector empresas las actividades de mecenazgo, cooperativas, mutualidades, sociedades participadas, cajas de ahorro y las diversas asociaciones y fundaciones creadas, financiadas y dirigidas por empresas. Asimismo, serán parte de las AAPP las asociaciones, fundaciones y otras corporaciones de derecho público que creen, financien y dirijan (en lo fundamental) estas Administraciones. Por último, las asociaciones de pequeño tamaño (como las comunidades de vecinos, clubs deportivos locales, peñas, etc.) no se considerarán como independientes de las familias o personas que en ellas se integran.

Hace unos años, como trabajo previo a la implantación del nuevo sistema contable SEC-95 en España, realizamos un estudio bajo la dirección del Instituto Nacional de Estadística y con el patrocinio de Eurostat⁷. Un resumen del mismo se encuentra en Barea y Pulido (2001)⁸.

⁷ Instituto L. R. Klein (1998), *Valoración de la actividad económica de las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares*, Documento interno.

⁸ Barea, J. y Pulido A. (2001) "El sector de instituciones sin fines de lucro en España". *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, abril 2001, págs. 35-49.

El punto de partida de nuestro estudio eran los diferentes registros disponibles de asociaciones de todo tipo, entidades religiosas, fundaciones, partidos y sindicatos. Aunque se realizaron algunas rectificaciones y añadidos, finalmente utilizamos como base el Directorio Central de Empresas (DIRCE), actualizado permanentemente por el INE y publicado anualmente⁹.

Una vez establecido el directorio de partida, pusimos en marcha una encuesta muestral (1.500 instituciones) para las asociaciones y fundaciones de menos de 50 asalariados, utilizamos las memorias de actividad de las grandes, las cuentas del Tribunal de Cuentas de los partidos políticos, los informes económicos de gestión de los sindicatos y las estadísticas de la Iglesia Católica en España.

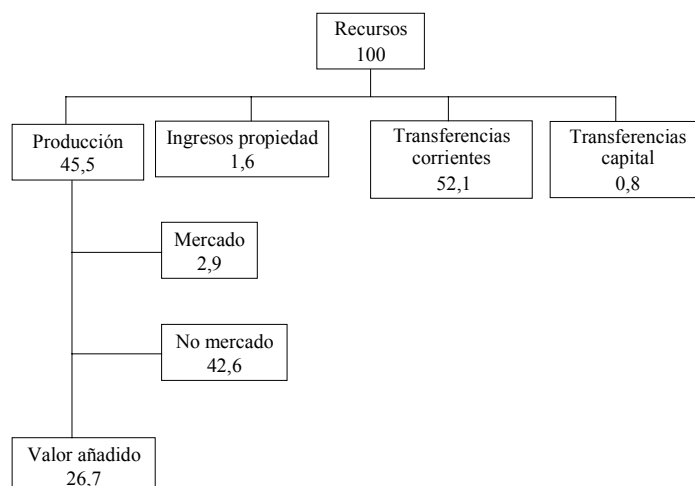
Se estimaron para cada uno de los cinco tipos de instituciones diferenciadas (asociaciones, fundaciones, Iglesia, partidos políticos y sindicatos), el conjunto de cuentas definidas en el manual del SEC-95.

Las cifras agregadas, referidas a 1995, indicaban que las ISFLSH empleaban unas 120.000 personas, producían bienes y servicios por valor de algo más del medio billón de pesetas (unos 3.300 millones de euros), siendo el valor añadido aportado al PIB español de algo más de 300.000 millones de pesetas (cerca de 2.000 millones de dólares) equivalente al 0,5% del total. Como puede verse, cifras mucho más modestas que las comentadas anteriormente para otros estudios que utilizan filtros menos estrictos en la configuración del sector.

Sin embargo, la evaluación según normas Eurostat tiene algunas ventajas considerables. La primera es la rigurosidad estadística del procedimiento de cálculo y su comparabilidad para todos los países de la UE. La segunda es el detalle de contenido, al disponer del conjunto de cuentas de producción, explotación, rentas, patrimonio y financiera. Por último, la actualización permanente que realiza el INE desde 1995 con datos integrados en el conjunto de la Contabilidad Nacional, aunque aún no se publique el detalle de las cuentas para las ISFLSH.

⁹ INE (diversos años), *El Directorio Central de Empresas (DIRCE)*.

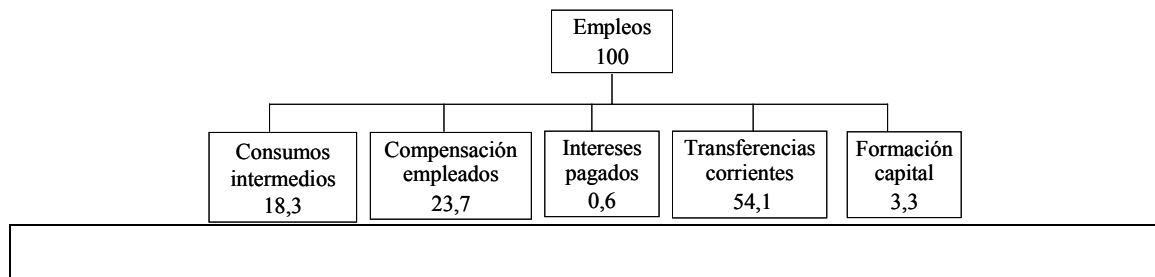
Aún sin entrar en los detalles de las cuentas, puede resultar de interés la estructura de recursos y empleos que incluimos en el esquema adjunto y que hemos deducido de las estimaciones que realizamos para el año 1995. Tanto en recursos como en empleos, más de la mitad corresponde a transferencias corrientes. La producción de bienes y servicios es en su gran mayoría de no mercado (93%) y el 60% de la producción es valor añadido. Si del PIB total su valor añadido sólo representa el 0,4%, de la producción de bienes y servicios de no mercado aproximadamente el 5% proviene



de las ISFLSH.

Con los datos más actuales, puede calcularse la producción total de bienes y servicios por parte de estas instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares en unos 10.000 millones de euros para el año 2002, a los que habría que añadir otra cuantía similar en concepto de transferencias de renta, tanto en forma de ayudas financieras como, principalmente, de pagos en especie, es decir, bienes y servicios producidos por otras instituciones y puestos gratuitamente a disposición de las familias.

Esquema de estructura de recursos y empleos para las ISFLSH



Hemos mencionado hasta aquí tres intentos diferentes de valorar ese Tercer Sector: a través de las instituciones no-lucrativas, la economía social o las ISFLSF. En cualquier caso, a las dificultades de delimitación del sector se añaden las propias limitaciones de una valoración económica para unas actividades que no sólo no se venden en mercados, sino que incluso no se evalúan con los criterios de medida habituales.

No nos referimos sólo a los trabajos gratuitos de un voluntariado activo, sino también a los de todos los integrantes de esas instituciones no lucrativas, a los reempleos y donaciones de productos usados sin valor económico aparente, a múltiples acciones solidarias y de respeto al medio ambiente que sólo se percibe lo que realmente valen cuando hay que remediar (con coste económico) los males causados.

En resumen, medir el Tercer Sector es útil y debemos profundizar en esa dirección. Pero no confundamos una realidad compleja y rica en matices con su siempre limitado reflejo económico.