

6

# INFORME ESPAÑA 1 9 9 8

una interpretación  
de su realidad social



Fundación Encuentro



Edita: **Fundación Encuentro**  
Oquendo, 23  
28006 Madrid  
Tel. 91 562 44 58 - Fax 91 562 74 69  
E. Mail: correo@fund-encuentro.org

ISBN: 84-89019-07-X  
ISSN: 1137-6228  
Depósito Legal: M-7869-1999

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.  
Albadalejo, 6 - 28037 Madrid

## PARTE SEGUNDA: SOCIEDAD CIVIL ESPAÑOLA Y RESPONSABILIDADES COLECTIVAS

|      |                                                                                                 |    |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I.   | Introducción                                                                                    | 3  |
| 1.   | ¿Hemos dejado de ser diferentes?                                                                | 3  |
| 2.   | Escuelas de democracia                                                                          | 5  |
| 3.   | El caso de España                                                                               | 7  |
| 4.   | Los antecedentes históricos                                                                     | 8  |
| 5.   | Las bases socioculturales de las actuales carencias                                             | 12 |
| II.  | El tejido asociativo en España                                                                  | 16 |
| 1.   | Actitud y realidad crecientemente participativas                                                | 16 |
| 2.   | Asociaciones, un mundo complejo y difícil de clasificar                                         | 21 |
| 2.1  | Características del desarrollo asociativo                                                       | 22 |
| 2.2  | Grandes grupos de actividades                                                                   | 27 |
| 2.3  | Ámbitos de actividad                                                                            | 28 |
| 2.4  | Federaciones                                                                                    | 31 |
| 2.5  | Entidades de utilidad pública                                                                   | 32 |
| 3.   | Mayor protagonismo de las organizaciones de voluntarios                                         | 33 |
| III. | Responsabilidades público-privadas ante las necesidades básicas                                 | 39 |
| 1.   | Sanidad: grandes diferencias territoriales y una misma preocupación por la participación social | 39 |
| 1.1  | La difícil sostenibilidad del modelo sanitario                                                  | 39 |
| 1.2  | La prestación mixta de servicios sanitarios                                                     | 41 |
| 2.   | Educación: el reto de gobernar conjuntamente el sistema                                         | 44 |
| 2.1  | La pluralidad del sistema educativo                                                             | 44 |
| 2.2  | Complejidad del cuadro de actores                                                               | 48 |
| 2.3  | Influencia de la ciudadanía y necesidad de un replanteamiento                                   | 50 |
| 3.   | Servicios sociales: del voluntarismo a la profesionalización                                    | 52 |
| 3.1  | De la beneficencia confesional a la consideración de actividad mercantil                        | 52 |
| 3.2  | Los actores                                                                                     | 53 |
| 3.3  | Competencias, protagonismos y recursos                                                          | 54 |
| 3.4  | El caso de la ONCE: fuerza social y características                                             | 59 |
| 4.   | Intento de balance                                                                              | 62 |

|      |                                                                                          |     |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| IV.  | Desigual fuerza de la iniciativa social en la cultura, el ocio y el deporte              | 63  |
| 1.   | Cultura: creciente protagonismo de la sociedad civil                                     | 63  |
| 1.1  | Protagonismo de los artistas                                                             | 63  |
| 1.2  | Cultura: ¿un espacio público de responsabilidad compartida?                              | 65  |
| 1.3  | Grandes diferencias territoriales y sectoriales                                          | 66  |
| 2.   | Deporte: aumenta el tejido asociativo                                                    | 71  |
| 2.1  | El desarrollo del deporte español                                                        | 71  |
| 2.2  | Del origen asociativo al intervencionismo público                                        | 73  |
| 2.3  | Una realidad heterogénea                                                                 | 74  |
| 2.4  | Diferencias territoriales                                                                | 77  |
| 3.   | Tiempo libre educativo: una actividad surgida de la iniciativa social                    | 79  |
| 3.1  | El tiempo libre de los niños y los jóvenes                                               | 79  |
| 3.2  | Iniciativa social y diferencias territoriales                                            | 80  |
| 3.3  | Papel de los poderes públicos                                                            | 82  |
| 4.   | Intento de balance                                                                       | 83  |
| V.   | Nuevos retos de interacción público-privada                                              | 84  |
| 1.   | Telecomunicaciones: la emergencia de un nuevo ámbito de relaciones políticas y sociales  | 84  |
| 1.1  | El surgimiento del sector                                                                | 84  |
| 1.2  | Capital social, espacios virtuales y redes de comunicación                               | 85  |
| 1.3  | Distintos protagonismos en las nuevas esferas de la comunicación                         | 87  |
| 2.   | Medio ambiente: una realidad muy heterogénea                                             | 88  |
| 2.1  | Conciencia ambiental de los españoles en los noventa                                     | 88  |
| 2.2  | Comportamiento de los productores y de las Administraciones Públicas                     | 92  |
| 3.   | Investigación científica: desconexión entre las Administraciones y la iniciativa privada | 96  |
| 3.1  | Aproximación al sistema de I+D en España                                                 | 96  |
| 3.2  | Datos básicos                                                                            | 98  |
| 3.3  | Análisis cualitativo de las relaciones investigación-empresa                             | 101 |
| 4.   | Intento de balance                                                                       | 102 |
| VI.  | Del monopolio estatal a la intervención social                                           | 103 |
| 1.   | Justicia: la mediación como alternativa social                                           | 103 |
| 1.1  | Crisis en la Administración de la Justicia                                               | 103 |
| 1.2  | Vías no judiciales de resolución de conflictos                                           | 105 |
| 1.3  | El jurado                                                                                | 110 |
| 1.4  | Algunas conclusiones                                                                     | 111 |
| 2.   | Políticas urbanas: el partenariado público-privado ante los nuevos desafíos              | 113 |
| 2.1  | Retos de las nuevas condiciones de desarrollo económico y social                         | 113 |
| 2.2  | Valor del liderazgo social                                                               | 115 |
| 2.3  | Las variables locales como factor determinante                                           | 117 |
| 3.   | Procesos decisionales: ¿de la opacidad al <i>lobbying</i> ?                              | 121 |
| 3.1  | La actividad de <i>lobby</i> y su evolución en España                                    | 121 |
| 3.2  | Nuevos escenarios en los procesos decisionales                                           | 125 |
| 3.3  | Una realidad aún contradictoria                                                          | 127 |
| 4.   | Intento de balance                                                                       | 131 |
| VII. | Consideraciones finales                                                                  | 132 |

## **Parte Segunda**

---

# **SOCIEDAD CIVIL ESPAÑOLA Y RESPONSABILIDADES COLECTIVAS**

Agradecemos a la Fundación Caja de Madrid la financiación de este estudio.

## I. INTRODUCCIÓN

### 1. ¿Hemos dejado de ser diferentes?

Una y otra vez se alude a la radical transformación que ha sufrido nuestro país en estos últimos 20 años. La consolidación de la democracia, las cifras del gasto público y las políticas de bienestar, la drástica descentralización política, la plena integración en los organismos comunitarios europeos, el cambio en las costumbres y en los hábitos de vida, la transformación tecnológica, la progresiva entrada en mercados realmente competitivos después de siglos de proteccionismo..., son todos ellos elementos citados constantemente por propios y extraños para ejemplificar ese cambio. Por poco que se conozca nuestra historia, la excepcionalidad de este período es aún más significativa, y para muchos el camino emprendido en 1977 conduce simple y llanamente a acabar con la «anomalía» española en el contexto de la Europa occidental. España sería, pues, algo que nunca ha sido en su historia moderna y contemporánea: un país desarrollado y europeo más. Se trata, sin duda, de un momento especial para España: después de un largo y tortuoso camino, hemos construido un sistema político homologable finalmente; un sistema de partidos equiparable y conectado internacionalmente; una estructura descentralizada del Estado que no ha resuelto los principales conflictos, pero les ha dado un marco; y nos hemos integrado en Europa. Hemos dejado de ser diferentes.

En esta Parte Segunda del *Informe España 1998* vamos a defender una tesis que, aunque en absoluto podemos calificar de contraria, es, al menos, complementaria. España continúa siendo anómala en relación con muchos de los países europeos que conforman nuestro entorno y que casi siempre nos sirven de referencia en al menos un punto. Un punto que, a nuestro entender, es especialmente significativo: **el país en general no tiene una concepción de lo público como un ámbito de responsabilidad colectiva, ni tampoco dispone de una presencia fuerte, estructurada y responsable de lo que se ha venido denominando sociedad civil.** Y nuestra hipótesis es que si ello no se intenta enderezar, favoreciendo la asunción de responsabilidades y el enraizamiento y consolidación del tejido social ya existente, y facilitando su florecimiento donde aún esa realidad es más embrionaria, el país verá incrementados los conflictos entre comunidades sociales, aumentará la tensión entre Administraciones y su sobrecarga de demandas y, en general, la capacidad colectiva para enfrentarse al futuro y a sus retos se verá fuertemente en entredicho.

Nuestra historia nos ha dejado huellas que no son resolubles desde construcciones institucionales ni desde adhesiones a clubes de países, ni son

tampoco fácilmente superables en los poco más de 20 años que llevamos de democracia. El tradicional alejamiento, extrañeidad, entre estructuras institucionales, sociedad política y sociedad civil, esa peculiar dependencia social del Estado que venía acompañada de una arraigada (y sin duda justificada) desconfianza de lo público, ha dejado secuelas en nuestra forma de entender el espacio de lo público, de lo civil, que no se han resuelto en el vigente período democrático.

Ese espacio público, ese ámbito de lo civil, es visto muchas veces como un terreno que o bien es ocupado por las Administraciones Públicas o el mercado, o bien es un terreno de nadie. El binomio desresponsabilización social-impotencia institucional es particularmente peligroso en un momento en que los fenómenos ya conocidos de globalización económica, mercantilismo exacerbado, estructuras complejas de gobierno multinivel y pérdida de peso de las esferas de autonomía del Estado deberían verse contrapesadas por una sociedad civil fuerte, es decir, por una sólida red de lazos sociales, por tradiciones de responsabilidad cívica y por pautas de interacción social basadas en la confianza y en la autocapacidad de organización social. España se encuentra en esa particularmente comprometida transición entre dos siglos, sin un Estado bien rodado, bien preparado para lo que se avecina<sup>1</sup> y sin una sociedad civil bien enraizada, capaz de asumir responsabilidades y estructurar mecanismos de vigilancia y control sobre un espacio público muy frágil. Es ahora cuando nuestro *handicap* histórico de instituciones públicas usadas con fines privados y actores sociales débiles, dependientes y con pocos recursos autónomos puede pasar factura de forma grave.

Las instituciones políticas de los países más desarrollados contraen sus formas tradicionales de intervención social. Frenan el incrementalismo que ha caracterizado su proceder desde los años cuarenta. Buscan interlocución ciudadana, tratan de conectar con agentes sociales dispuestos a asumir responsabilidades, dispuestos a generar mecanismos de cogestión y partenariado<sup>2</sup>. Y **aquellas sociedades que disponen de mayor solidez y tradición asociativa, que han ido densificando su tejido civil, que han logrado acumular mayor capital social, resultan ser aquellas sociedades que mejor pueden responder a esos retos**, que mejor pueden responder a las nuevas exigencias y a los nuevos problemas, desde la fortaleza de su tejido comunitario y asociativo. De esta manera, podríamos decir que una sociedad civil consistente, libre y responsable es hoy garantía de futuro, es sinónimo de fiabilidad y confianza.

---

<sup>1</sup> Fundación Encuentro. CECS, «Con esta Administración, ¿podremos sostenernos en Europa?», *Informe España 1997, 1998*, p. 269-333.

<sup>2</sup> Con el término «partenariado» tratamos de resumir las múltiples formas de cooperación y colaboración entre diversas entidades u organismos (públicos y privados) para alcanzar objetivos comunes, asumiendo responsabilidades, deberes y derechos de forma conjunta.

En estos años hemos podido comprobar como ciertos problemas han resultado notablemente impermeables ante los sucesivos cambios políticos que ha vivido el país desde 1977. Nos referimos a la capacidad de afrontar con valentía y con garantías los grandes dilemas sociales (del paro al déficit público, de la emergencia de la nueva pobreza a la pérdida de motivación y de capacidad de generar proyectos) y a tratar de poner remedio a las graves disfunciones de las grandes estructuras públicas (justicia, escuela, universidad, sanidad, estructuras administrativas...). Ante ello, no sólo es preciso un redoblado esfuerzo de los responsables políticos y los gestores públicos. **Es preciso generar comportamientos correctos y responsables tanto en la esfera pública como en la privada. Y ahí es donde la falta de tradición, la falta de asunción de responsabilidades, manifiesta ese déficit crónico de sociedad civil**, entendida como consenso social sobre valores civiles compartidos entre grupos sociales y compartidos entre las diversas culturas en que se expresan.

Los procesos de modernización que han atravesado la realidad española en estos 20 últimos años han tenido sin duda efectos espectaculares. Se han producido cambios muy notables en la forma de operar del mercado, mucho más abierto y competitivo, menos protegido, y ello ha provocado grandes y profundas transformaciones de nuestro aparato productivo y de nuestro tejido empresarial<sup>3</sup>. Pero ese conjunto de cambios ha afectado de forma relativamente superficial a esa falta de responsabilidad cívica que comentábamos, aunque, una vez más, España presenta una extrema diferenciación interna entre sus distintos componentes territoriales, y por ello deberemos atender y analizar con mayor detalle esa distinta realidad cívica.

La clave de lectura de esta Parte Segunda es clara. Por un lado, queremos poner de relieve la debilidad e incluso, en ciertos ámbitos y sectores, la ausencia de sociedad civil en España. Y, al mismo tiempo, señalar los signos de cambio que se perciben, la existencia de estructuras cívicas parciales que demuestran que es posible avanzar en la consolidación de una sociedad menos mercantilizada y estatalizada, menos dependiente.

## 2. Escuelas de democracia

La aparición del fenómeno asociativo se enmarca en la formación histórica de la sociedad civil que conocemos en Occidente, cuya característica básica es el pluralismo. El ideal pluralista se fundamenta en la existencia de asociaciones voluntarias definidas, esencialmente, como la cooperación voluntaria entre personas que persiguen un interés común de manera es-

---

<sup>3</sup> Fundación Encuentro. CECS, «La internacionalización de las empresas españolas», *op. cit.*, p. 141-212.

table y duradera. De acuerdo con ese ideal, la sociedad pluralista sería aquella que, articulada a través de estas asociaciones, está gobernada por una política esencialmente «instrumental», de perfil bajo, que permite a sus miembros la satisfacción tanto del objetivo cooperativo como del competitivo y sirve además para establecer su concepción común de la justicia. **La sociedad civil representa su realización histórica en la forma de un conjunto de instituciones no gubernamentales suficientemente fuerte como para contrarrestar al Estado y, aunque no impide al Estado cumplir con su función de mantener la paz y de arbitrar los intereses fundamentales, puede evitar que domine y atomice al resto de la sociedad.** El asociacionismo se revela, por lo tanto, como el principal elemento constitutivo de una sociedad civil y como su manifestación más visible.

El florecimiento del asociacionismo está intrínsecamente relacionado con las estructuras de la modernidad de una manera evidente y, a la vez, compleja de desentrañar. Por una parte, en la transición de un orden social tradicional a un orden social moderno, la emergencia de asociaciones voluntarias (asociaciones regionales, de ayuda mutua, sociedades, etc.) desempeña un papel fundamental al suavizar los costes de la dislocación social producida por el proceso de modernización, actuando como instrumentos para la integración social de los individuos y la cohesión social de la comunidad en sustitución de los grupos primarios tradicionales (familia, tribu, clan, etc.). Las asociaciones voluntarias se constituyen así en instrumentos para la integración política y social de los individuos y los grupos (generando un sentimiento de pertenencia a la comunidad y contribuyendo a la cohesión social), a la vez que representan y acumulan ciertos recursos socio-culturales necesarios para la movilización y la acción colectiva. De su fuerza, de su capacidad para estar presentes en el debate y en la resolución de problemas, dependerá que una sociedad cuente con espacios públicos suficientemente sólidos como para asumir responsabilidades, vigilar y controlar la actuación de los poderes públicos y garantizar la autonomía de lo civil (pero público) frente a la política (que no agota ese espacio público).

Muchos autores (Durkheim, Weber...) han puesto de relieve de forma continuada la importancia de las asociaciones como mecanismos de vertebración de la sociedad naciente y como «instituciones intermedias» llamadas a poner en contacto al individuo con el Estado. Especial relevancia ha tenido el análisis de Alexis de Tocqueville, quien en su célebre ensayo *La democracia en América* argumentó que las asociaciones voluntarias representaban escuelas de democracia, donde la comunicación y el intercambio entre individuos libres constituyen los pilares sobre los que se asienta una sociedad democrática. Para Tocqueville, **el compromiso cívico convierte al «yo» en «nosotros», y la clave de dicho compromiso reside en la participación en asociaciones voluntarias a través de la cual se desarro-**

**lla la capacidad de cooperación y la responsabilidad común en los asuntos colectivos.** La libertad de asociación aparece entre las condiciones necesarias para la transformación de individuos privados en ciudadanos. Los efectos democráticos internos de las asociaciones se producen cuando, a través de la cooperación en proyectos comunes, los individuos adquieren una comprensión de las ventajas que implica la organización colectiva y sienten además que la cooperación no es posible sin reglas comunes de juego. Por otra parte, los efectos democráticos externos son reconocidos en la agregación y la articulación de intereses que permite contener las tendencias a la concentración de poder. Las asociaciones, por lo tanto, constituyen tanto un vínculo entre el individuo y el Estado como una expresión del pluralismo social.

No obstante, antes de que la participación en las asociaciones se rija por normas y principios democráticos y antes de que su finalidad apunte a la producción de bienes públicos o colectivos, han de formarse las condiciones socioculturales que conducen a que la participación en asociaciones voluntarias sea posible. Esas condiciones se observan en sociedades modernas herederas de un caudal cultural heterogéneo coronado por un doble proceso de secularización (de distinción entre esferas civiles y religiosas) y de «individualización» (de reforzamiento de los derechos individuales).

### **3. El caso de España**

La democracia española que hemos ido consolidando tuvo desde sus inicios una concepción del ejercicio democrático que ahora nos atreveríamos a calificar de excesivamente institucionalista y procedimental. Se partió de una visión de arriba abajo que centró excesivamente las formas de participación en los partidos y las elecciones y no incorporó suficientemente otros elementos de expresión participativa, de democracia deliberativa y de ejercicio directo de la soberanía ciudadana. El orden institucional escogido (parlamentarismo puro, ley electoral proporcional, listas cerradas, extrema dificultad en el uso de iniciativas populares directas) refleja opciones que, si bien no son distintas de las tomadas en algunos otros países, coinciden en ser fruto de pactos institucionales entre partidos, con ausencia de actores sociales capaces de reclamar más espacios o una mayor capacidad de intervención y de control popular.

Es cierto que los partidos ocuparon una gran parte de un espacio público que después del franquismo no tenía expresiones civiles potentes, si exceptuamos ciertas zonas y sectores del país. Y también es cierto que, evidentemente, la construcción y consolidación de la sociedad civil en España no podemos reducirla a un asunto de ingeniería social. Depende, ante todo, del tejido de relaciones primarias (familias) y secundarias (asociacio-

nes) y del hecho de que ese tejido haya ido teniendo formas de expresión y de ejercicio de responsabilidades. Pero, por otra parte, la debilidad de la sociedad civil en España viene acompañada de la debilidad del Estado. La debilidad o fortaleza de las instituciones estatales depende, en última instancia, de creencias públicas y de actitudes valorativas. En España la causa de la debilidad del Estado reside en la escasa reserva de lealtad e identificación colectiva de la que ha gozado tradicionalmente, situación a la que tampoco ha logrado darle la vuelta los 20 años de democracia (plagados, por otra parte, de suficientes incidentes que han erosionado, no la democracia como sistema, sino a sus protagonistas políticos y a las instituciones que los acogen).

Se ha distinguido (Farnetti) entre sociedad civil (con sus instituciones fundamentales: mercado y comunidad), Estado (con sus aparatos burocráticos, judiciales, represivos, etc.) y sociedad política (partidos, asambleas representativas...). Y se ha sostenido que es esencial un cierto equilibrio entre esos tres componentes para que la democracia se consolide. En España la democracia es plenamente estable, pero el equilibrio no se ha dado. A causa de la debilidad de la sociedad civil y la relativa debilidad del Estado, el espacio ha sido ocupado por unos partidos que han tendido a establecer relaciones de patronazgo con los aparatos estatales (usando patrimonialmente el poder y generando relaciones clientelares con la sociedad) y han intentado penetrar en aquellos estratos sociales menos organizados o consistentes.

La razón esencial por la cual se acostumbra a auspiciar una sociedad civil fuerte y autónoma consiste en el hecho de que la costumbre del autogobierno, la propensión a un individualismo atemperado por los contrapesos comunitarios y por el respeto a las instituciones públicas, las tradiciones de un vigoroso asociacionismo voluntario, son todos ellos factores conectados de forma difusa con un cierto espíritu cívico. Ese espíritu cívico es hoy sumamente importante y valorado en momentos en que la propia recomposición de los mecanismos de gobierno en todo el mundo pone de relieve la importancia de contar con realidades sociales capaces de asumir retos y responsabilidades, sin esperar soluciones desde un cada vez más inexistente «arriba». Y en este punto, lo cierto es que España presenta déficit significativos, que sólo muy recientemente y de manera fragmentaria (como más adelante pretendemos demostrar) parecen entrar por derroteros más esperanzadores.

#### **4. Los antecedentes históricos**

Según algunos historiadores de prestigio (Nadal, Tortella, Fusi...), **la configuración del Estado español contemporáneo se hizo a la medida de los intereses de las élites dominantes.** Las estructuras estatales fue-

ron consolidándose orientando su quehacer hacia el servicio de los más fuertes. Se ha afirmado que el retraso en la modernización de la España contemporánea se debería tanto a razones de tipo geográfico, que no permitieron la difusión de las nuevas estructuras de propiedad y explotación agraria, como a factores de tipo cultural, en un contexto en el que fueron predominando componentes autoritarias, de integrismo católico, poco proclives a la innovación tecnológica y al aprecio por la educación, lo que acabó configurando una visión largamente refractaria al cambio social que el progreso económico requería.

Así, se ha afirmado que la dificultosa e incompleta implantación de la democracia liberal en la España del siglo XIX, y su fracaso en el siglo XX, son consecuencia, o función, del lento e incompleto crecimiento económico, y en este sentido, el siglo XIX español parece la demostración irrefutable de que el desarrollo político no tiene estabilidad sin un desarrollo económico paralelo. Gran parte de la población española se mantuvo en la pobreza y la ignorancia y fue incapaz de asumir las responsabilidades que comporta ya no la democracia, sino simplemente el liberalismo censitario. **La cultura política fue construyéndose sobre la base de una indiferencia general hacia el debate político** diario, combinado con explosiones periódicas violentas en motines, algaradas o guerras civiles. La política era, por definición, una ocupación de minorías, con la fuerza como último recurso, predominando una concepción elitista o de acuerdo entre notables para ir saliendo de los distintos atolladeros. En ese contexto, las libertades individuales eran percibidas casi siempre como una amenaza para el orden social establecido. La transformación de España en un país industrial y relativamente moderno se produjo durante el franquismo. La España de 1976 era ya un país industrializado (aunque mantuviera un mercado notablemente protegido), urbanizado y capaz de adoptar un sistema democrático tras 40 años de un régimen cuyo punto de partida fundamental fue considerar que los españoles eran por naturaleza incapaces de vivir en democracia.

En la actualidad, podemos afirmar que las lacras del franquismo parecen mucho más arraigadas que lo que los críticos del franquismo creían. Hemos ido conviviendo con un sector público ineficiente y una Administración arcaica, y con unos hábitos de pensamiento y conducta de carácter intervencionista, que se muestran recelosos hacia la lógica del mercado y de la libre concurrencia. No es extraño que ello conduzca a actitudes que provocan fragmentación y distorsión de los mercados, fomentando el privilegio y el monopolio, penalizando muchas veces las actividades competitivas y primando la ineficiencia, o, lo que es peor, el fraude, la injusticia y la desigualdad.

Y en esa constatación actual pesan, y mucho, los elementos históricos. **Décadas, quizás siglos, de alienación entre gobernantes y gobernados,**

**entre otros factores, han hecho a los españoles temerlo todo y esperararlo todo del Estado**, que a pesar de ser considerado siempre como una institución extraña, ha sido investido de capacidades que parecen situarlo fuera de las leyes y de la economía política, con arcas inagotables y poderes omnímodos. Como ha afirmado Fuentes Quintana, de todos los europeos España es el país en el que el capitalismo corporativo cuenta con raíces más viejas y poderosas. **El intervencionismo discrecional y la economía recomendada constituyen las notas dominantes** de ese capitalismo corporativo que se ha negado siempre a hacer los costosos ajustes que reclama la competitividad y ha buscado en el apoyo del Estado la ayuda precisa para no adaptar su comportamiento a las exigencias de cambio impuestas por el mercado y la competencia.

Como hemos mencionado, nuestra historia contemporánea viene marcada por el desarrollo económico tardío y la pobreza de muchos españoles, lo que al mismo tiempo que hacía difícil que el Estado realizara muchas de sus funciones con la debida eficacia, provocaba que los españoles esperaran del Estado y de la Administración la solución de muchos de sus problemas, dadas las limitadas posibilidades de las economías familiares y de las Administraciones locales. Con la excepción de Cataluña, el País Valenciano, el País Vasco y Navarra, la vida asociativa derivada de la iniciativa personal no tuvo el mismo desarrollo que en otras sociedades occidentales. Un Estado centralista basado en el modelo napoleónico, pero con recursos limitados, hacía que la sociedad esperara mucho del poder político, y al mismo tiempo, le imputara los fallos del orden social. Por ello no es sorprendente que la política se fuera entendiendo como un mecanismo de conexión con los beneficios derivados del ejercicio del poder y del control de la burocracia, y, en ese sentido, el tema ha ocupado siempre un lugar central en las preocupaciones de los españoles. Se ha señalado incluso que la concentración de la economía industrial moderna en pocos enclaves, con la consiguiente falta de un tejido económico basado en una red de ciudades medias, provocó una mayor diferenciación de clases y una menor integración social.

Desde un punto de vista más sociológico (Linz) se ha apuntado que muchas de las diferencias entre la sociedad española y las del resto de Europa proceden probablemente de que el proceso de modernización se ha desarrollado en un contexto autoritario (falta de sedimentación, de asentamiento de actitudes y valores...), y el resultado es una sociedad en la que muchos individuos aislados –o mejor, familias aisladas– se relacionan directamente con el Estado, con los partidos y responden a las pautas culturales que encuentran en los medios de comunicación sin la mediación de líderes de opinión (sin la mediación de entidades asociativas). Desde los estudios de cultura política (Cazorla), se ha dicho asimismo que la pauta dominante era la adscriptiva, entendida como la que permite formar parte de una estructura de relaciones sociales en la que el individuo sólo cuenta en

tanto en cuanto forma parte de un entramado básicamente familiar y clientelar del cual depende.

El muy significativo fenómeno del surgimiento de las Sociedades Económicas en toda Europa a mediados y finales del siglo XVIII ha sido visto (Habermas, Windler) como formando parte de la creación de espacios públicos de comunicación, conectado con el surgimiento de la «esfera pública», en la cual venían a reunirse como ciudadanos personas privadas, económicamente independientes y dotadas de razón, con el fin de poder regular, libre e igualitariamente, los asuntos de su comunidad. Así se ha relacionado la importancia que tuvo en la Ilustración la interrelación entre la creciente fuerza de la organización burocrática (en sentido weberiano, como expresión más autónoma de la administración del poder), el aumento de importancia de una economía articulada en torno al mercado y el surgimiento de nuevas estructuras de comunicación política. Se fue desplegando una conciencia política que articulaba, frente al poder absoluto, el concepto y la reivindicación de leyes generales y abstractas, y fue aprendiendo a autoafirmarse, como opinión pública, y como la única fuente legítima de estas leyes. En las tertulias ilustradas existía igualdad de hecho entre personas privadas, en lugar del ceremonial de los rangos, y se empezaba a problematizar ámbitos nunca antes puestos en cuestión por el tradicional monopolio interpretativo de la autoridad.

En España el fenómeno no se ha analizado desde esta perspectiva. Pero en recientes estudios (Windler) se afirma que fue una minoría dirigente quien concentró las decisiones en sus manos. Tanto en este caso como en la práctica de los personeros o diputados del común, prevalecieron las tradiciones y lógicas de relación vertical sobre las de relación horizontal. Los notables acapararon los nuevos espacios, controlando los cargos. A pesar de que en sus orígenes (caso de Vascongadas) los planteamientos estaban muy en la línea de lo que ocurría en Europa, rápidamente se detectó una voluntad de instrumentalización de las sociedades por parte de la monarquía, a fin de incrementar su legitimidad y su capacidad de influencia en las esferas locales. Y así, duraron lo que duró la ilusión de un auténtico respaldo real. Cuando se entendió que no se contaba con apoyos y recursos concretos, sus expectativas se diluyeron. Su creación no supuso ruptura real con las estructuras de comunicación y relación tradicional, a pesar de que, sin duda, su incidencia (nuevos representantes locales, sociedades) fue relevante como mecanismo de contrapeso frente al tradicional poder señorial (burocracia y patronazgo real frente a poder señorial). Todo ello es significativo en la medida en que lo que en otras latitudes fue el inicio de un espacio autónomo de la sociedad civil, que asumía protagonismo y responsabilidad frente a los poderes tradicionales, aquí no dejó de ser un episodio esperanzador como muchos otros, pero rápidamente diluido en la tradición de patronazgo y vínculo personal con el poder.

## 5. Las bases socioculturales de las actuales carencias

Se ha dicho repetidamente que la participación en asociaciones voluntarias y, por ende, la existencia de una sociedad civil arraigada y bien trabada formaban parte de las características de sociedades con un determinado nivel de desarrollo, de modernización y de cambio social. Las sociedades que cuentan con ese tejido social más denso serían aquellas en las que se da una alta industrialización y urbanización, una influencia más bien débil de las estructuras eclesiales y la familia, con tradiciones liberales asentadas y con una presencia del Estado más bien secundaria. España ha formado parte más bien del grupo de sociedades con más problemas de desarrollo, menos secularizadas y con un papel de la mujer y del entorno familiar mucho más tradicional.

Si a ese conjunto de factores le añadimos la absoluta falta de libertades individuales, políticas y civiles bajo una dictadura que secuestró toda la vida pública, alejando así las preocupaciones colectivas de unos ciudadanos a los que se pedía que se dedicaran a lo suyo, el resultado no podía ser otro que apatía, desinterés y desconfianza social, que en nada invitan a la cooperación o al simple intercambio e intercomunicación personal. Así, lo que desde la dictadura se veía como una garantía más de su supervivencia, entroncaba con tendencias y experiencias más de fondo de la sociedad española y conducía a una cultura política que a principios de los años ochenta se caracterizó (López Pintor-Wert) como clientelar, particularista, intolerante e insolidaria.

Por otra parte, es importante adentrarnos en otro de los aspectos que tradicionalmente (Almond-Verba) se han considerado como un requisito previo para la formación de asociaciones y de entramado social autónomo: la confianza interpersonal. En ausencia de vínculos de confianza, de compromiso mutuo, de pautas de reciprocidad, todo individuo tiene fuertes incentivos para «ir por libre», para «desertar», para eludir su compromiso en la acción colectiva. Pero, ¿de dónde emerge la confianza social en las sociedades modernas? Se ha dado una respuesta a esta pregunta (Putnam) que nos habla de las normas de reciprocidad y las redes de compromiso cívico como las dos fuentes esenciales de confianza social. Las sociedades que cuentan con tradiciones que incentivan la reciprocidad y que poseen mecanismos de comunicación interpersonal y compromiso cívico dispondrían de un capital social que les situaría en mejores condiciones para afrontar situaciones como las actuales, en las que coinciden enquistamiento de problemas con crisis de los mecanismos tradicionales de representación y con procesos de deslegitimación de la autoridad. Y esas redes se materializan en la participación de asociaciones voluntarias de todo tipo, en las que a los individuos, unidos por *lazos débiles* (para diferenciarlos de los *lazos fuertes* característicos de los lazos familiares), se les habilita para po-

der traspasar todas las posibles fracturas de la estructura social, contribuyendo así a la cohesión social mediante la difusión de la confianza interpersonal.

**La confianza es, pues, un factor esencial para entender el comportamiento político, pero también aparece cada vez más como determinante en momentos de volatilidad financiera, para apuntalar procesos de desarrollo económico,** al reforzar los lazos y vínculos sociales, favorecer la cooperación y ofrecer más garantías, mayores dosis de previsibilidad y certidumbre. Factores todos ellos muy significativos en los procesos de localización de inversiones o en decisiones sobre la perdurabilidad de las condiciones de desarrollo económico<sup>4</sup>.

Nuestro país se caracteriza más por la persistencia de los *lazos fuertes* que por la difusión de los *lazos débiles*, lo que explica la falta de cooperación social más allá del ámbito laboral, de calle o de barrio, al ser difícil para la gente confiar en aquellos a quienes no conoce o de quienes no tiene referencias directas. A partir de ahí, el salto hacia la preocupación por problemas colectivos se hace muy difícil, tendiéndose a delegar (a desresponsabilizarse) en esos temas a una esfera institucional en la que tampoco se confía y de la que tampoco se espera mucho. A decir de ciertos expertos (López Pintor, Murillo Ferrol), el tipo de socialización española, «adscriptiva», «difusa» y «particularista», continuaría siendo la predominante.

A pesar de ello, en los años noventa parece haberse añadido a ese modelo de «socialidad», limitada básicamente a los estrechos lazos familiares y de amistad, un nuevo sentimiento de solidaridad para con los otros, los que no integran el círculo inmediato de las relaciones personales, que representa una forma de intervención en el espacio público poco habitual en el país, y que estaría dando lugar a procesos de participación asociativa, constatables sobre todo entre los jóvenes. Así, «solidaridad», «preocupación por problemas sociales» o «disponibilidad para trabajar como voluntario» son características que influyen cada vez más entre los jóvenes españoles. Esas nuevas tendencias expresan una creciente aceptación de los movimientos sociales, sobre todo aquellos más vinculados a la defensa de derechos individuales o colectivos (y que encontraría incluso expresión en fenómenos nuevos como los de «buen comercio» o «comercio justo», que empiezan a extenderse y que no hemos podido contemplar aquí de forma específica al decidir no incorporar el análisis de ámbitos más conectados con las actividades empresariales o comerciales en sentido estricto).

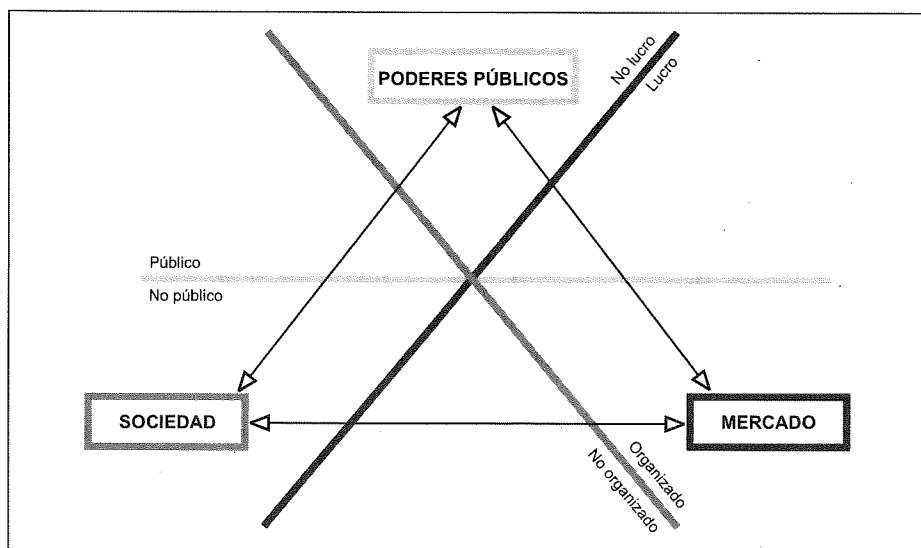
---

<sup>4</sup> En este sentido, no es extraño que instituciones tan importantes en la financiación para el desarrollo económico como el Banco Mundial se interesen cada día más por los temas de capital social, institucionalización de redes o reforzamiento del tejido social como elementos clave de la rentabilidad de sus proyectos e inversiones de capital físico en los países en vías de desarrollo.

Evidentemente, éste no es un fenómeno que pueda aún generalizarse a todo el país por igual, y que tampoco tiene expresiones homogéneas en los distintos sectores de intervención social. En este capítulo vamos a intentar adentrarnos en ese poco estudiado fenómeno, analizando, desde la precariedad de fuentes disponibles, el peso relativo del mercado, pero sobre todo, de la iniciativa social y de la intervención pública en muy variados sectores. Desde los más tradicionales –sanidad o educación– a ámbitos emergentes –como el tiempo libre o la justicia– procurando ofrecer elementos que nos permitan averiguar el protagonismo social y público y el grado de asunción de responsabilidades. No partimos de la hipótesis de que exista una proporción ideal de poderes públicos, mercado y sociedad civil. **Prendemos descubrir la capacidad actual de iniciativa y de respuesta autónoma de una sociedad española que siempre ha sido vista como apática y poco dispuesta a asumir protagonismo en la resolución de los problemas colectivos.**

La finalidad de todo ello es patente en todo lo que llevamos dicho. Frente a los dilemas simplistas de «más Estado-menos mercado» o de «menos Estado-más mercado», en un país que nunca ha construido ni valorado la «sociedad», queremos recuperar la triangulación (cuadro 1). Nuestra historia es la de un país con unos poderes públicos débiles y un mercado protegido que precisaba de la sombra protectora de esas instituciones «capturadas». En ese juego a dos, la sociedad se hundía en dependencias clientelares múltiples, sin conciencia ni capacidad alguna para modificar ese binomio. Hoy podemos afirmar que contamos con instituciones más sólidas y legitimadas, más integradas en el escenario internacional, y tam-

Cuadro 1 – Relaciones, distinciones e interacciones entre poderes públicos, mercado y sociedad



bién contamos con un mercado menos dependiente, más capaz de afrontar los retos de la competencia. Pero nuestra sociedad (hablando en términos generales y sin discriminar ni territorial ni sectorialmente) sigue sin asumir las responsabilidades de una mayoría de edad democrática. Se ha acostumbrado a hablar mucho de derechos y libertades, pero ha calado muy poco el mensaje complementario de los deberes. Continuamos a la cabeza de los países que preguntados quién ha de resolver los problemas de la gente, si los poderes públicos o la propia colectividad, responden tres de cada cuatro españoles que son los poderes públicos los principales responsables de ello.

Ante todo ello, proponemos averiguar dónde estamos. Aprender lo bueno que encontremos. Analizar qué ventajas e inconvenientes tiene que ciertos temas sean asumidos por los poderes públicos directamente, por empresas mercantiles o por entidades y asociaciones surgidas de la propia colectividad. Queremos, pues, **propiciar la reflexión sobre la necesidad de reforzar las nuevas tendencias que aparecen de forma dispersa aquí y allá, en las cuales se detecta una mayor capacidad de asunción de responsabilidades, mayores vínculos de confianza, más propensión a asociarse.** Y ello exige por parte de las instituciones públicas más proclividad a la subsidiariedad, más competencias y recursos para los Gobiernos locales, más capacidad de partenariado, de compartir protagonismo, en un *rol* más habilitador que jerárquico y monopolizador. Y exige por parte de la sociedad civil española mayor autonomía, menor dependencia, más capacidad para articular procesos de conexión, más capacidad para tender puentes entre asociaciones, sectores y países.

## II. EL TEJIDO ASOCIATIVO EN ESPAÑA

### 1. Actitud y realidad crecientemente participativas

Nos hemos referido ya al asociacionismo como un elemento constitutivo de la sociedad civil y como su manifestación más visible. Los individuos se asocian por múltiples motivos: conseguir uno o varios objetivos, defender sus intereses, propiciar cambios, implicarse en la conducción de ciertos asuntos o atender ciertos aspectos específicos de su vida. Su vinculación es menos intensa que la que se da en la familia o en otros grupos primarios, pero su habitual componente de afiliación voluntaria les puede dotar de una fuerte implicación personal y proyección social. A pesar de que la voluntariedad de adscripción a las asociaciones es generalizable, nos referiremos después a las llamadas asociaciones voluntarias o de voluntariado, que se caracterizan por no buscar el beneficio económico para sus miembros y, sobre todo, por tratarse de organizaciones de ayuda mutua o de heteroayuda.

Las asociaciones constituyen instrumentos para la integración política y social de los individuos y los grupos (generan un sentimiento de pertenencia a la comunidad y contribuyen a la cohesión social), a la vez que representan y acumulan ciertos recursos socio-culturales necesarios para la movilización y la acción colectiva. La adscripción a asociaciones y su labor de movilización y de defensa de intereses no sólo no es contraria a la moralidad pública, sino que muestra la vitalidad social. De hecho, las asociaciones constituyen tanto un vínculo entre el individuo y el Estado como una expresión del pluralismo social. Al final de este capítulo nos referiremos de forma más específica a la labor de *lobby* o de influencia de ciertos grupos en los procesos de toma de decisiones públicas y a la profesionalización que ha conllevado.

Como ya se ha dicho, la debilidad del asociacionismo español es, esencialmente, fruto de una determinada tradición histórica y de un pasado político reciente que han condicionado las pautas de la modernización social y cultural generadoras del fenómeno asociativo. A estas razones se ha sumado la receptividad demostrada por la sociedad española contemporánea –si se tiene en cuenta la relativa juventud de la sociedad pluralista en nuestro país– al fenómeno aparecido en las democracias occidentales de «crisis» de su asociacionismo tradicional, especialmente de los partidos políticos y de las asociaciones sindicales.

En 1981, España era, junto con Italia y Francia, el país europeo cuya población presentaba una menor tasa de asociacionismo voluntario, 31%,

comparada con el 50% de Alemania Federal, el 52% del Reino Unido y el 62% de Holanda. En 1990, año en el que se produjo un descenso general de la tasa de participación asociativa en toda Europa, sólo Portugal presentaba una tasa de asociacionismo voluntario inferior a la española, que era del 22%. La afiliación sindical, por otra parte, responde al modelo de los países mediterráneos, siendo también, junto con Italia, una de las más bajas de Europa (alrededor del 7% en los años ochenta)<sup>5</sup>. La afiliación a los partidos políticos es también sumamente reducida: aunque probablemente llegara a alcanzar un 5%-6% a finales de los años setenta, se estimaba en torno al 3% en la década de los años ochenta<sup>6</sup>. De modo que el descenso de las tasas de afiliación a asociaciones que se registra en las sociedades occidentales «nos ha cogido» –como dice Francisco Andrés Orizo– sin una previa y anterior cristalización o asentamiento «pre-posmoderno» de asociaciones y organizaciones voluntarias.

La evolución de la participación asociativa, tanto en su número como en su distribución entre los principales tipos de asociaciones, manifiesta las transformaciones culturales ocurridas y la consolidación de lo que se podría denominar una sólida *dimensión comunitarista* en las prácticas de interacción social entre los españoles. En efecto, la evolución de la tasa de participación (tabla 1) muestra la pérdida de peso del asociacionismo tradicional en España, en particular, de las asociaciones religiosas y sindicales. El asociacionismo sindical español, como en el resto de los países capitalistas avanzados, ha experimentado una caída de la afiliación, consecuencia de las grandes transformaciones que ha sufrido la estructura de la producción y el mercado de trabajo desde la crisis de 1979. A esto habría que añadir otras razones como las derivadas del modelo institucional de representación y defensa de los intereses de los trabajadores imperante en cada momento. Mayor relevancia tiene el descenso de la participación en asociaciones religiosas, que representaba en la España de 1981 un 15% y en la de 1996 tan sólo un 6%. Si consideramos que a finales de los años setenta el 30% de los jóvenes que pertenecía a alguna asociación lo era de una asociación religiosa, resulta evidente el proceso de secularización registrado en nuestro país y su consecuencia sobre las pautas de la participación asociativa. Las organizaciones y grupos juveniles y los partidos políticos, otro tipo de asociaciones que en 1990 había perdido relevancia en la vida asociativa española, comienzan a recuperarse a partir de 1994, siendo su evolución favorable hasta 1996.

---

<sup>5</sup> Los datos de afiliación sindical comparada no son coincidentes, probablemente porque las fuentes difieren. Por ejemplo, Carlos Prieto estima que la afiliación sindical en la España de principios de los años noventa estaba entre el 12% y el 17% y la compara con el 10% de Francia, el 18% de Grecia, el 40% de Italia, etc. Véase Prieto, C., «Los sindicatos», en Campo, S. del (ed.), *Tendencias sociales en España*, vol. 2, Fundación BBV, Bilbao, 1993.

<sup>6</sup> Montero, J. R. y Torcal, M., «La cultura política de los españoles: pautas de continuidad y cambio», *Sistema*, n. 99, 1990.

Tabla 1 – Evolución de la pertenencia a asociaciones por tipo de asociación. En porcentaje. 1981-1996

|                                                  | 1981 | 1990 | 1994 | 1996 |
|--------------------------------------------------|------|------|------|------|
| <b>Total población</b>                           |      |      |      |      |
| Asociaciones y grupos deportivos                 | –    | 5    | 9    | 10   |
| Organizaciones religiosas                        | 15   | 6    | 7    | 6    |
| Organizaciones y grupos juveniles                | 3    | 1    | 2    | 4    |
| Asociaciones de carácter benéfico-social         | 5    | –    | 7    | –    |
| Asociaciones educativas, artísticas y culturales | 5    | 4    | 7    | –    |
| Sindicatos                                       | 11   | 6    | 5    | 5    |
| Partidos políticos                               | 3    | 1    | 2    | 3    |
| No pertenece a ninguna asociación                | 69   | 66   | 68   | 65   |
| <b>Jóvenes de 18 a 24 años</b>                   |      |      |      |      |
| Asociaciones y grupos deportivos                 | –    | 8    | 15   | –    |
| Organizaciones religiosas                        | 10   | 4    | 6    | –    |
| Organizaciones y grupos juveniles                | 8    | 4    | 6    | –    |
| Asociaciones de carácter benéfico-social         | 2    | –    | 5    | –    |
| Asociaciones educativas, artísticas y culturales | 7    | 5    | 7    | –    |
| Sindicatos                                       | 5    | 2    | 2    | –    |
| Partidos políticos                               | 2    | (*)  | 2    | –    |
| No pertenece a ninguna asociación                | 72   | 65   | 54   | –    |

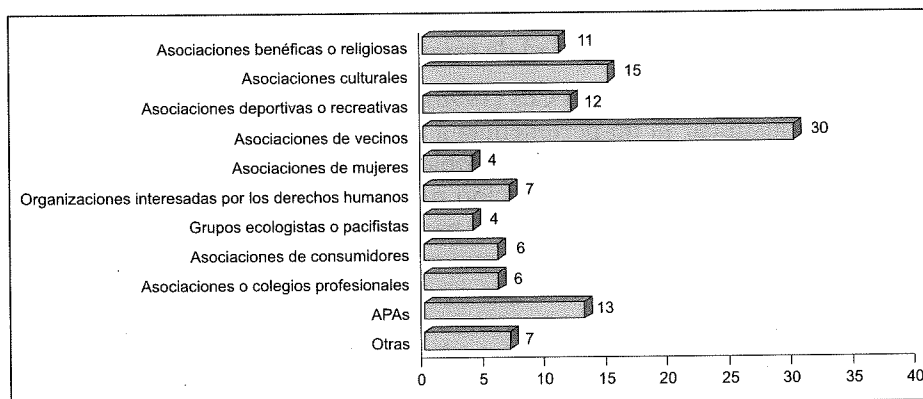
(\*) Datos inferiores al 0,5%.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Andrés Orizo, F., *Sistemas de valores en la España de los 90*, CIS, 1996; y CIS, Estudio 2.218, 1996.

El crecimiento de la participación asociativa en los años noventa se ha debido, principalmente, al ascenso específico de la asociatividad entre los jóvenes. Se concentra de manera especial en las asociaciones y grupos deportivos, en las de carácter benéfico-social y en las de tipo educativo, artístico y cultural. El aumento de la participación en asociaciones de carácter benéfico-social es coherente con el crecimiento de los valores y actitudes de solidaridad en la sociedad española de los años noventa, fundamentalmente entre sus jóvenes. La relevancia que, por otra parte, han adquirido las asociaciones deportivas hay que vincularla a la importancia que ha ido cobrando la práctica del deporte en nuestro país.

Este fenómeno conecta con la destacada relevancia que manifiestan en 1994 las sociedades locales o regionales, como peñas de fiestas, cofradías, etc., que reúnen una participación del 18% entre los jóvenes (15-24 años) y del 11% en los adultos, aunque con vínculos asociativos muy irregulares. En los últimos años, este tipo de asociaciones, organizaciones, grupos y actividades han experimentado una notable revitalización gracias a la incorporación de un buen número de jóvenes y de adultos jóvenes. Los componentes festivo y religioso se solapan a menudo en algunas celebraciones,

Gráfico 1 – Participación en asociaciones. En porcentaje. 1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, Estudio 2.206, 1996.

que funcionan también como «disparadores emocionales de una identidad local o regional»<sup>7</sup>. El apoyo a este tipo de organizaciones en las relaciones de los grupos primarios es muy fuerte<sup>8</sup> y parece determinar la dependencia y manifestación *comunitaria* (en el sentido de Ferdinand Tönnies<sup>9</sup>) del asociacionismo español en los años noventa<sup>10</sup>.

En un estudio de opinión realizado por el CIS en enero de 1996 aparece una clasificación algo distinta de la participación en diversos tipos de asociaciones que viene a corroborar los aspectos y tendencias señalados hasta ahora (gráfico 1). Destaca, en primer lugar, que el tipo de asociación al que más declaran pertenecer los entrevistados que dicen ser miembros de alguna asociación ciudadana corresponde a las asociaciones de vecinos (30%), que duplicarían a las asociaciones culturales (15%), a las asociaciones de padres de alumnos (13%), a las asociaciones deportivas o recreativas (12%) y a las asociaciones benéficas o religiosas<sup>11</sup> (11%). Precisamente, son las asociaciones de vecinos las que asumen la organización de fiestas y celebraciones locales o participan en, cuando no constituyen ellas mismas, las comisiones de fiestas encargadas de tal organización. La partici-

<sup>7</sup> Andrés Orizo, F., *Sistemas de valores en la España de los 90*, CIS, 1996.

<sup>8</sup> Josepa Cucó, por ejemplo, identifica en la región valenciana la importancia de las *cua-*  
*drillas de amigos* para la participación en asociaciones voluntarias.

<sup>9</sup> Tönnies, F., *Comunidad y asociación*, Península, Barcelona, 1979.

<sup>10</sup> Véase Fundación Encuentro. CECS, «Uso del tiempo libre», *España 1993, 1994*, p. 104-115. En la Parte Segunda se recogen datos interesantes sobre la ingente presencia de bares y su masiva utilización en nuestro país como expresión de ese informal punto de encuentro y articulación social, tan real como difícil de formalizar analíticamente.

<sup>11</sup> Adviértase que el hecho de haber incluido en un mismo título y de forma genérica las asociaciones benéficas y las religiosas puede haber restado peso a los grupos «Organizaciones interesadas por los derechos humanos» y, en menor medida, «Asociaciones de mujeres», dado que se trata de grupos no excluyentes.

pación en este tipo de asociaciones y organizaciones de familias y agregados familiares es muy importante, incluso podría hablarse de redes familiares que configuran la actividad de estas asociaciones vecinales y festivas.

Según el Estudio 2.218 del CIS (1996), la razón más frecuentemente argüida para justificar la no-pertenencia a asociaciones ciudadanas es la falta de interés (41%), seguida de los problemas de tiempo (siempre relativo) (32%). Por otra parte, la participación media se produce en 1,5 asociaciones. En cuanto a la intensidad de la participación, el 40% de los jóvenes manifiesta ser un miembro activo que participa en todas o casi todas las actividades de la asociación a la que pertenece, el 45% participa esporádicamente, el 6% sólo contribuye económicamente y un 8% declara ser un mero simpatizante que no participa en la práctica. Es significativo que, entre estos mismos jóvenes, la participación activa y esporádica presenta un predominio femenino, mientras que en la participación económica y simpatizante los hombres superan a las mujeres<sup>12</sup>.

La activa participación de los jóvenes se corresponde con el ascenso o recuperación del asociacionismo en los años noventa, ya que está protagonizado principalmente por este sector de edad. La «crisis» del asociacionismo político y sindical ha conllevado la reducción de un esperado protagonismo asociativo de las generaciones de los 25-34 y 35-44 años (probablemente la recuperación de la afiliación partidista desde 1994 también sea fruto de la incorporación de las jóvenes generaciones). Otras características de la participación asociativa de los españoles corroboran las principales hipótesis de la teoría clásica de la cultura política. El grado de participación aumenta conforme lo hace el nivel de estudios, entre las clases medias y altas, se relaciona positivamente con la propensión de los individuos a intervenir en los asuntos colectivos, como participar muy o bastante a menudo en la solución de los problemas locales y votar siempre o casi siempre en las elecciones y, por último, entre los que participan suele observarse un mayor grado de confianza social, aunque depende bastante del tipo de asociación a la que pertenece (por ejemplo, es bastante claro en las asociaciones religiosas)<sup>13</sup>.

Finalmente, cabe preguntarse cuál es el potencial participativo del asociacionismo que determinará su futuro próximo. En 1996, el 54% de los jóvenes declaraba «estar dispuesto a participar en las actividades de algunos grupos o asociaciones voluntarias» (grupos ecologistas, pro derechos humanos, etc.), a los que podían no pertenecer en ese momento. Sin embargo, según un estudio realizado a la población general, sólo el 9% de los españoles cree probable o muy probable afiliarse a una asociación ciudadana, el 18% poco probable y el 67% nada probable. La nota destacada es que la

---

<sup>12</sup> CIS, Estudio 2.221, 1996.

<sup>13</sup> CIS, Estudio 2.240, 1997.

nula o escasa probabilidad de afiliarse a un partido político, a un sindicato o a una asociación religiosa es aún mayor, sobre el 80%.

## 2. Asociaciones, un mundo complejo y difícil de clasificar

La información sobre el número y modalidad de las organizaciones registradas legalmente nos puede permitir profundizar en el conocimiento del tejido asociativo de la sociedad española y su evolución en las últimas décadas. La principal fuente de información a este respecto la constituye el Registro Nacional de Asociaciones del Ministerio de Interior, con competencias en el registro de las asociaciones de régimen general y de regímenes especiales (asociaciones juveniles, asociaciones de padres de alumnos, asociaciones de consumidores y asociaciones de agricultores de montaña). Todas estas organizaciones están constituidas al amparo del artículo 22 de la Constitución y de acuerdo con la Ley de Asociaciones de 1964, que sigue vigente en la actualidad después de haber sido derogados todos los artículos que entraban en contradicción con la Constitución Española de 1978.

Las principales asociaciones voluntarias excluidas del Registro son los partidos políticos (incluidos en el Registro de Asociaciones Políticas), las asociaciones empresariales y sindicales (Registro de Entidades Sindicales), las asociaciones religiosas (Registro de Entidades Religiosas), las fundaciones (en la Ley de 1994 se establece que las de competencia estatal estarán en el Registro del Ministerio de Justicia e Interior y las de competencia autonómica en los Registro correspondientes), las asociaciones deportivas (Registro de Asociaciones Deportivas) y las asociaciones de alumnos (Ministerio de Educación y Cultura y Rectorados).

Por supuesto, hay muchas otras asociaciones voluntarias que no han sido citadas y que tienen un indudable interés en la formación de una sociedad pluralista; por ejemplo, las diversas asociaciones profesionales<sup>14</sup> (aunque no los colegios profesionales que son de inscripción obligada) y otras de claro carácter voluntario, pero cuya finalidad lucrativa las excluye de este tipo de análisis por cuanto no representan asociaciones secundarias o intermedias en sentido estricto (cooperativas, mutualidades, etc.).

---

<sup>14</sup> Es notoria la creación de asociaciones profesionales en el ámbito de las instituciones estatales más vinculadas a las funciones tradicionales del Estado: las asociaciones de jueces y magistrados, de fiscales, del Cuerpo Nacional de Policía; incluso las recientes noticias sobre los intentos de asociacionismo militar (*El País*, 29 de mayo de 1998) son una muestra del grado de pluralismo asociativo que ha alcanzado la sociedad española en tan breve período de tiempo.

## 2.1 Características del desarrollo asociativo

Una vez limitadas las entidades asociativas a las que se referirá el siguiente análisis, cabe comenzar advirtiendo el extraordinario crecimiento que demuestra el desarrollo asociativo desde la primera, pero tímida, libertad de asociación que introdujo la Ley de 1964 (tabla 2). Hasta finales de 1996 se habían constituido legalmente en nuestro país 171.484 asociaciones. Esto no significa, sin embargo, que esa cifra correspondiera al número de asociaciones en activo. El Registro Nacional de Asociaciones considera como tal no a aquellas que son efectivamente activas, que están actuando, sino las existentes que, por causas legales o estatutarias, no han sido disueltas. Se estima que la proporción de asociaciones que comunica su disolución al Registro es mínima comparado con la mayoría de ellas que 'subsisten en estado vegetativo o simplemente desaparecen'; sólo así puede interpretarse la cifra de 4.176 disoluciones que refleja el Registro desde 1965 hasta 1990.

El ritmo de creación no ha sido homogéneo a lo largo del período. Tras un crecimiento espectacular en 1967<sup>15</sup>, a partir de 1968 el ritmo de crecimiento se ralentiza y se mantiene relativamente estable hasta 1975. Este comportamiento responde a que, en un primer momento, el nuevo marco legal absorbió la demanda asociativa que hasta entonces no había podido manifestarse, pero que era todavía muy reducida, como se observa en los años posteriores. A partir de 1976, las transformaciones en que se ve inmersa la sociedad española tienen un claro reflejo en la evolución del desarrollo asociativo. Desde el comienzo de la transición a la democracia se produce un intenso movimiento asociativo, cuyos rasgos esenciales fueron analizados anteriormente. En 1976 se crean un 50% más de asociaciones que en 1975. En 1977 se produce una auténtica eclosión: las 1.517 asociaciones creadas en 1976 se multiplican casi por tres, hasta alcanzar las 4.235. En 1979 se alcanza el máximo de este ciclo, con casi 6.000 nuevas asociaciones. Este extraordinario dinamismo en la creación de asociaciones voluntarias rompe definitivamente con el momento de crecimiento de la etapa anterior, sólo en el trienio 1978-1980 se duplica el número de las entidades registradas. Algunos datos parciales y agregados sobre otros tipos de asociaciones, que no se incluyen en estas estadísticas, muestran también un crecimiento muy notable de organizaciones políticas, sindica-

---

<sup>15</sup> Estos datos han sido amablemente facilitados por el Registro Nacional de Asociaciones de su base informática de datos estadísticos. Ha de advertirse que las cifras aquí presentadas para los primeros años de funcionamiento de la ley no coinciden con las aportadas por Rafael Prieto-Lacaci. La cifra superior que éste aporta puede deberse a que incluye las asociaciones registradas en 1965, que ya existían en su mayoría y que se registraron al amparo de la nueva ley, y que él estima en unas 2.500 aproximadamente. Véase Prieto-Lacaci, R., «Asociaciones voluntarias», en Campo, S. del (ed.), *op. cit.*, 1993.

**Tabla 2 – Evolución del número de asociaciones voluntarias inscritas anualmente en el Registro Nacional de Asociaciones por ámbito territorial de actuación. En porcentaje sobre el total anual absoluto. 1966-1996**

|      | Total anual absoluto | Total anual acumulado | Estatat | Regional | Provincial | Comarcal | Local |
|------|----------------------|-----------------------|---------|----------|------------|----------|-------|
| 1966 | 520                  | 520                   | 7,0     | 2,0      | 29,0       | 12,0     | 50,0  |
| 1967 | 1.669                | 2.189                 | 16,0    | 3,0      | 22,0       | 4,0      | 55,0  |
| 1968 | 816                  | 3.005                 | 9,9     | 2,0      | 29,7       | 5,0      | 53,5  |
| 1969 | 673                  | 3.678                 | 12,0    | 2,0      | 30,0       | 4,0      | 52,0  |
| 1970 | 625                  | 4.303                 | 7,0     | 3,0      | 21,0       | 5,0      | 64,0  |
| 1971 | 898                  | 5.201                 | 7,0     | 2,0      | 22,0       | 3,0      | 66,0  |
| 1972 | 1.115                | 6.316                 | 5,9     | 3,0      | 28,7       | 5,9      | 56,4  |
| 1973 | 1.026                | 7.342                 | 6,0     | 2,0      | 29,0       | 6,0      | 57,0  |
| 1974 | 1.072                | 8.414                 | 6,0     | 2,0      | 28,0       | 4,0      | 60,0  |
| 1975 | 1.098                | 9.512                 | 5,0     | 3,0      | 23,0       | 5,0      | 64,0  |
| 1976 | 1.517                | 11.029                | 4,0     | 2,0      | 24,0       | 5,0      | 65,0  |
| 1977 | 4.235                | 15.264                | 4,0     | 1,0      | 18,8       | 4,0      | 72,3  |
| 1978 | 5.795                | 21.059                | 3,0     | 2,0      | 18,2       | 4,0      | 72,7  |
| 1979 | 5.902                | 26.961                | 4,0     | 3,0      | 16,8       | 5,0      | 71,3  |
| 1980 | 5.220                | 32.181                | 5,0     | 3,0      | 22,0       | 5,0      | 65,0  |
| 1981 | 4.910                | 37.091                | 5,9     | 3,0      | 24,8       | 6,9      | 59,4  |
| 1982 | 4.904                | 41.995                | 6,1     | 6,1      | 26,3       | 5,1      | 56,6  |
| 1983 | 5.193                | 47.188                | 7,1     | 10,1     | 25,3       | 4,0      | 53,5  |
| 1984 | 6.025                | 53.213                | 7,0     | 18,0     | 24,0       | 5,0      | 46,0  |
| 1985 | 5.862                | 59.075                | 8,0     | 20,0     | 23,0       | 4,0      | 45,0  |
| 1986 | 5.868                | 64.943                | 7,0     | 15,0     | 26,0       | 5,0      | 47,0  |
| 1987 | 7.207                | 72.150                | 8,0     | 18,0     | 22,0       | 5,0      | 47,0  |
| 1988 | 8.060                | 80.210                | 8,1     | 19,2     | 20,2       | 6,1      | 46,5  |
| 1989 | 8.117                | 88.327                | 8,0     | 20,0     | 20,0       | 6,0      | 46,0  |
| 1990 | 8.957                | 97.284                | 8,0     | 17,0     | 22,0       | 6,0      | 47,0  |
| 1991 | 11.078               | 108.362               | 9,0     | 15,0     | 22,0       | 6,0      | 48,0  |
| 1992 | 10.935               | 119.297               | 7,0     | 18,0     | 22,0       | 8,0      | 45,0  |
| 1993 | 11.421               | 130.718               | 9,1     | 22,2     | 22,2       | 6,1      | 40,4  |
| 1994 | 12.874               | 143.592               | 9,9     | 21,8     | 22,8       | 5,9      | 39,6  |
| 1995 | 13.874               | 157.466               | 9,1     | 23,2     | 21,2       | 5,1      | 41,4  |
| 1996 | 14.018               | 171.484               | 12,0    | 26,0     | 20,0       | 5,0      | 37,0  |

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Registro Nacional de Asociaciones.

les y profesionales durante los años 1978-1980, consecuencia directa del renacimiento de las libertades individuales, civiles y políticas que establecía la Constitución<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Véanse los datos aportados por Prieto-Lacaci, R., *op. cit.*, 1993.

Durante los primeros años ochenta el ritmo de crecimiento de las entidades asociativas registradas se invierte y se crean menos asociaciones que en años anteriores. Una tímida recuperación se inicia en 1983. Antes se han apuntado algunas de las razones argüidas de esta crisis del movimiento asociativo, que hacen referencia tanto al escaso grado de institucionalización de las asociaciones como a las excesivas expectativas puestas en la democratización de la vida española, lo que llevó incluso a teorizar, desde algunos ámbitos, sobre la no necesidad de las asociaciones, al existir nuevos órganos democráticos que podían solucionar los problemas de los ciudadanos<sup>17</sup>. Consecuencia de la frustración de esas expectativas es lo que se ha conocido como la «etapa del desencanto» en la sociedad española.

El asociacionismo adquiere un nuevo impulso en los últimos años de la década de los ochenta, a partir de 1987. El máximo de este ciclo alcista se alcanza en 1991, cuando se superan por primera vez las 10.000 nuevas asociaciones registradas en un año (11.078). Aunque el ritmo de crecimiento se ralentiza un poco en 1992 y 1993, puede afirmarse que el asociacionismo de los años noventa ha recobrado la dimensión de movimiento que le caracterizó durante los setenta<sup>18</sup>. Hemos visto como este ascenso del asociacionismo se vincula a la creciente participación juvenil y a la aparición de nuevos valores culturales que estimulan la participación en acciones dirigidas a la integración social.

Por último, hay que destacar los cambios observados en el ámbito territorial de actuación declarado por las organizaciones que se crean cada año. En la tabla 2 se aprecia que en todos los años de la serie el porcentaje mayor corresponde a las asociaciones de ámbito local, que incluye tanto a las que realizan sus actividades en el ámbito del municipio como a las que pueden estar limitadas a una sola calle. Desde 1966 hasta 1983 más de la mitad de las asociaciones que se registraban cada año declaraban este ámbito de actuación, con porcentajes superiores al 70% en el período 1977-1979. Las asociaciones de ámbito provincial las siguen en relevancia; su participación anual oscila entre el 20% y el 30% de todas las registradas y muestran un desarrollo sin apenas variaciones desde 1987. En cuanto a las asociaciones de ámbito estatal, éstas se han movido en el intervalo del 16% (1967) y el 3% (1978), siendo en 1996 del 12%. El crecimiento más extraordinario se produce en las asociaciones de ámbito regional, que aumentan

---

<sup>17</sup> Alberich, T., «La crisis de los movimientos sociales y el asociacionismo de los años noventa», *Documentación Social*, n. 90, 1990.

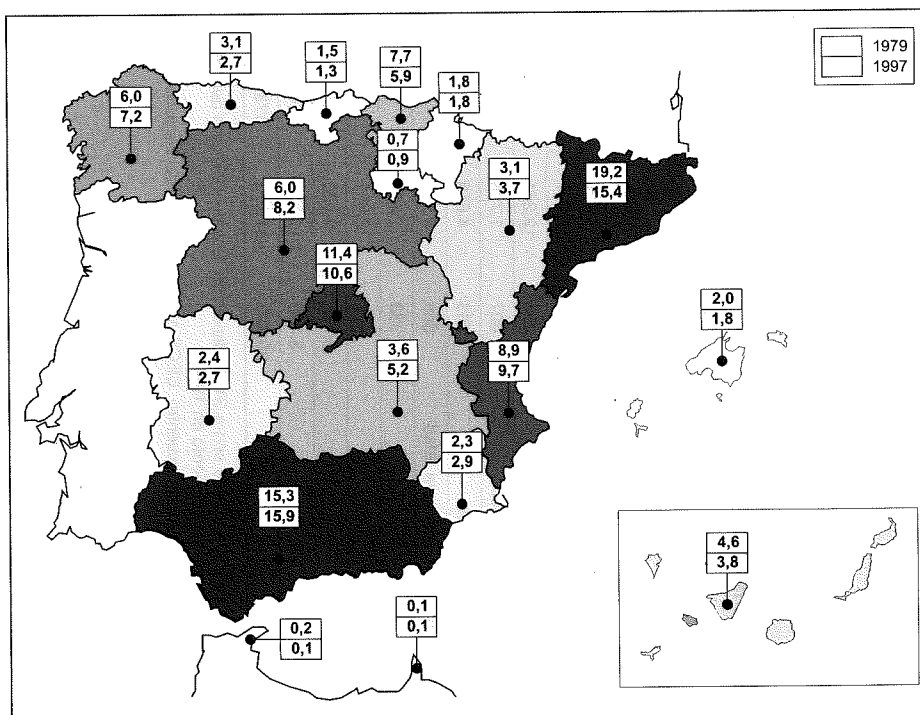
<sup>18</sup> Según datos facilitados por la Subdirección General de Política Interior y Procesos Electorales sobre inscripciones de partidos políticos, en 1991 el número de partidos políticos que se inscribió en el Registro triplicó al del año anterior (189), rompiendo la pauta predominante desde 1977 de 25-75 partidos nuevos al año. El año en el que se inscribieron un mayor número de partidos fue 1977 (204). En 1995 el número de nuevos partidos superó al de 1977 (230).

en detrimento, especialmente, de las locales. En concreto, las organizaciones regionales pasan de suponer el 2%-3% de las nuevas asociaciones creadas en los años setenta al 20% en 1985 y al 26% en 1996.

Este desplazamiento del ámbito territorial de actuación de las asociaciones no hay que interpretarlo como que realmente las nuevas organizaciones realizan sus actividades sobre todo el territorio regional, creciendo, por tanto, de manera importante en tamaño y en número de asociados. Es el establecimiento y desarrollo de las comunidades autónomas en la primera mitad de los años ochenta lo que explica este cambio territorial. La política de subvenciones que han practicado las instituciones autonómicas ha supuesto que, en muchos casos, las asociaciones opten por declarar un ámbito regional de actuación en lugar del local donde desarrollan sus actividades. Hay que señalar que el traspaso de funciones y servicios en materia de asociaciones se ha realizado ya a todas las comunidades autónomas.

Por lo que se refiere a la distribución territorial de las organizaciones, aunque, como es lógico, son las comunidades autónomas con mayor número de habitantes las que cuentan también con mayor proporción de asociaciones, la evolución en el período 1979-1997 (gráfico 2) muestra cambios

Gráfico 2 – Evolución de la distribución de las asociaciones por comunidades autónomas. 1979-1997



Fuente: Elaboración Fundaci3n Encuentro. CECS a partir de datos del Registro Nacional de Asociaciones.

**Tabla 3 - Evolución del número de asociaciones por grandes grupos de actividad. En números absolutos, porcentaje respecto al total de asociaciones y números índice. Base 1979=100. 1979-1997**

|                                      | Números absolutos |               |                | Porcentaje respecto al total de asociaciones |               |               | Números índice |               |               |
|--------------------------------------|-------------------|---------------|----------------|----------------------------------------------|---------------|---------------|----------------|---------------|---------------|
|                                      | 1979              | 1989          | 1997           | 1979                                         | 1989          | 1997          | 1979           | 1989          | 1997          |
| Varias                               | 80                | 783           | 2.654          | 0,26                                         | 0,86          | 1,51          | 100            | 978,75        | 3.317,50      |
| Culturales e ideológicas             | 7.439             | 32.337        | 64.772         | 24,51                                        | 35,31         | 36,87         | 100            | 434,70        | 870,71        |
| Deportivas, recreativas y juveniles  | 5.293             | 12.261        | 26.948         | 17,44                                        | 13,39         | 15,34         | 100            | 231,65        | 509,13        |
| Disminuidos físicos y psíquicos      | 607               | 1.776         | 3.280          | 2,00                                         | 1,94          | 1,87          | 100            | 292,59        | 540,36        |
| Económicas y profesionales           | 1.383             | 4.613         | 10.505         | 4,56                                         | 5,04          | 5,98          | 100            | 333,55        | 759,58        |
| Familia, consumidores y tercera edad | 869               | 4.546         | 8.670          | 2,86                                         | 4,96          | 4,93          | 100            | 523,13        | 997,70        |
| Femeninas                            | 338               | 1.307         | 5.326          | 1,11                                         | 1,43          | 3,03          | 100            | 386,69        | 1.575,74      |
| Filantropicas                        | 427               | 2.651         | 7.906          | 1,41                                         | 2,90          | 4,50          | 100            | 620,84        | 1.851,52      |
| Educativas                           | 8.711             | 19.420        | 25.146         | 28,71                                        | 21,21         | 14,31         | 100            | 222,94        | 288,67        |
| Vecinos                              | 5.199             | 11.876        | 20.482         | 17,13                                        | 12,97         | 11,66         | 100            | 228,43        | 393,96        |
| <b>Total</b>                         | <b>30.346</b>     | <b>91.570</b> | <b>175.689</b> | <b>100,00</b>                                | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> | <b>100</b>     | <b>301,75</b> | <b>578,95</b> |

**Notas:** Los datos de 1979 y 1989 son a 31 de diciembre. Los de 1997 son del mes de abril. Los datos de 1979 y 1989 corresponden a las asociaciones que existían en esa fecha y siguen en funcionamiento en 1998.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Registro Nacional de Asociaciones.

significativos. En términos generales, desciende la participación de las comunidades autónomas más desarrolladas y aumenta en las que tienen un nivel de desarrollo menor. Entre las primeras destacan los descensos de Cataluña, el País Vasco y Madrid, y entre las segundas, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Galicia. Estos datos parecen indicar un proceso de acercamiento en las pautas de asociacionismo entre comunidades autónomas, aunque la distribución por actividades (véase el indicador A.2.6.2 del Anexo Estadístico) manifiesta algunas especificidades muy marcadas.

## *2.2 Grandes grupos de actividades*

Respecto a la actividad que realizan las asociaciones, la única clasificación disponible hasta el momento es la realizada por el Registro Nacional de Asociaciones de acuerdo con su propia tipología; que resulta muy poco adecuada desde una perspectiva analítica. Si observamos la tabla 3, el 37% de asociaciones que integran el grupo de culturales e ideológicas –el mayor de todos– realiza actividades tan heterogéneas como son las artísticas, literarias, musicales, científicas, cineclubes, clubes de radioaficionados, etnológicas y costumbristas, ecologistas, clubes sociales (leones, rotarios, hermandades) y las consideradas ideológicas (religiosas, de derechos humanos, nacionalistas, pro-vida y similares). El segundo grupo en importancia son las asociaciones deportivas, recreativas y juveniles, que representan el 15,3% del total y las integran asociaciones deportivas en general, peñas de seguidores y aficionados, peñas taurinas, casas regionales, de excursionismo, gastronómicas, de juegos de salón, de festejos, etc. En tercer lugar se hallan las asociaciones educativas (14,3%), que incluyen a las asociaciones de padres de alumnos, alumnos, ex alumnos y jardines de infancia. Las asociaciones vecinales representan el 11,6% del total. Las demás asociaciones son mucho menos numerosas y sus porcentajes oscilan entre el 6% de las económicas y profesionales y el 2% de las asociaciones de discapacitados y las agrupadas bajo el epígrafe de «varias» (esotéricas y referidas a países extranjeros).

De los datos disponibles para el período 1979-1997 se deduce que todos los tipos de asociación han aumentado sus efectivos, pero a un ritmo de crecimiento distinto en cada caso. Los incrementos más llamativos –excluido el grupo de «varias»– se registran en las asociaciones filántrópicas y femeninas, que han experimentado un notable crecimiento en los últimos años. Por debajo del crecimiento medio se encuentran cuatro grupos de asociaciones: educativas, vecinos, deportivas, recreativas y juveniles y disminuidos físicos y psíquicos. Destaca la ralentización del grupo de asociaciones educativas y, en menor medida, de vecinos. En conjunto, puede afirmarse que se produce un lento crecimiento del asociacionismo tradicional y un aumento rápido del asociacionismo ligado a nuevos ámbitos de

preocupación social, aunque conviene tener muy presente la influencia que sobre los índices de incremento tiene el número de asociaciones que se tome como base. Así, creemos verdaderamente significativo que en apenas nueve años, entre 1989 y 1997, se haya duplicado el número de asociaciones culturales e ideológicas, con diferencia, las más numerosas.

### 2.3 Ámbitos de actividad

Una manera de conocer la relevancia de los diferentes tipos de asociación es, además de por el número de entidades, por el volumen de afiliados. No se dispone de una estadística fiable sobre este punto, ya que a la dificultad de acopio de datos a partir de la información de las organizaciones mismas, se une el que el concepto mismo de afiliado que se maneja no es unívoco: en algunos casos implica inscripción, pago de cuotas, participación más o menos activa en las actividades de la asociación; en otras ni siquiera muchos de los considerados afiliados saben que lo son. Por ello, aunque existen algunas estimaciones a partir de la información de las propias organizaciones<sup>19</sup>, en nuestro análisis hemos optado por una vía indirecta. A partir de los datos del Estudio 2.206 del CIS referidos a la afiliación a asociaciones, partidos políticos y sindicatos, hemos elaborado la tabla 4. En la medida en la que es la persona asociada la que afirma su afiliación, creemos que se trata de un acercamiento más «real», operativo y adecuado a nuestro objeto de estudio que el que proporcionan los incompletos, insuficientes y hasta cierto punto interesados datos que aportan las organizaciones.

Las asociaciones que agrupan a un mayor número de afiliados son las de vecinos, con más de dos millones de asociados. La Confederación de Asociaciones de Vecinos de España (CAVE) está formada por 7 confederaciones autonómicas y 77 federaciones que agrupan a cerca de 2.000 asociaciones con una afiliación de millón y medio de ciudadanos. Desde hace años se ha observado la creación de asociaciones pequeñas, de barrio-comunidad e incluso de urbanización o calle, que en muchas ocasiones se denominan asociación de propietarios. Por otra parte, en algunas clasificaciones, este tipo de asociaciones aparece en un mismo grupo junto con las de consumidores. Quizá esto explique la disparidad de los casi 400.000 afiliados a asociaciones de consumidores que aparecen en esta tabla respecto a otras estadísticas. Los afiliados de esta tabla lo son a título individual y no a través de otro tipo de asociaciones, como las de vecinos.

---

<sup>19</sup> Véase Alberich, T., «Aspectos cuantitativos del asociacionismo en España», *Documentación Social*, n. 94, 1994; y Casado, D. (comp.), *Organizaciones voluntarias en España*, Hacer, Barcelona, 1995.

Tabla 4 – Número de afiliados a asociaciones, partidos políticos y sindicatos. 1996

| Tipo de asociación                       | Afiliados         |
|------------------------------------------|-------------------|
| Asociaciones benéficas o religiosas      | 779.766           |
| Culturales                               | 1.039.689         |
| Deportivas o recreativas                 | 864.066           |
| De vecinos                               | 2.121.527         |
| De mujeres                               | 259.922           |
| Interesadas por los derechos humanos     | 519.844           |
| Grupos ecologistas o pacifistas          | 302.072           |
| Asociaciones de consumidores             | 393.396           |
| Asociaciones o colegios de profesionales | 393.396           |
| APAs                                     | 913.240           |
| Otras                                    | 519.844           |
| NS/NC                                    | 1.040.729         |
| <b>Total asociaciones</b>                | <b>9.147.491</b>  |
| Partidos políticos                       | 963.638           |
| Sindicatos                               | 1.927.277         |
| <b>Total</b>                             | <b>12.038.406</b> |

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Estudio 2.206*; y datos del Instituto de Demografía.

El segundo grupo en importancia es el de las asociaciones culturales, con algo más de un millón de afiliados, seguido del de las asociaciones de padres de alumnos. En España existen más de 7.000 APAs. Las dos grandes organizaciones en este campo son la Confederación Española de Madres y Padres de Alumnos (CEAPA) y la Confederación Nacional Católica de Asociaciones de Padres de Alumnos (CONCAPA).

Pueden resultar chocantes –por lo escasos– los datos de afiliación a asociaciones deportivas y recreativas. Hay que señalar que la mayoría de los clubes deportivos no son asociaciones, por lo cual, si se consideraran como afiliados a asociaciones los socios de esos clubes deportivos, el número de los primeros aumentaría considerablemente.

A continuación encontramos las asociaciones benéficas o religiosas, con algo menos de 800.000 afiliados. Las dos grandes asociaciones de este grupo son Cruz Roja y Cáritas. A éstas se podrían sumar las organizaciones de ayuda a los discapacitados que, aunque ocupan un grupo de actividad diferenciado en la tipología del Registro, son asociaciones de autoayuda y asistenciales en el ámbito particular de las discapacidades físicas, psíquicas y sensoriales. Las principales entidades en este campo son la Confederación Nacional de Sordos de España (CNSE, compuesta de 9 federaciones y 92 asociaciones en 1997) y la Federación Española de Asociaciones de Padres y Amigos de los Sordos (FIAPAS, con 46 asociaciones federadas), am-

bas declaradas de utilidad pública; la Confederación Española de Organizaciones en favor de las Personas con Retraso Mental (FEAPS, con 405 asociaciones), la Federación Española de Deportes de Paralíticos Cerebrales (FEDPC, con 67 clubes afiliados y 5 federaciones autonómicas), la Confederación Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos de España (COCEMFE, que agrupa a 740 entidades) y la Federación Española de Deportes para Minusválidos Físicos (FEDMF, que en la temporada 1996/97 tenía 2.395 licencias).

Es importante destacar el volumen de afiliación de los grupos de asociaciones interesadas por los derechos humanos (Intermón, Manos Unidas, Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad, Paz Ahora, Coordinadora Gesto por la Paz de Euskal Herria, la Coordinadora estatal de ONGs para el desarrollo, y a las diversas asociaciones aparecidas en los años noventa de «solidaridad sin fronteras»: arquitectos sin fronteras, bomberos, farmacéuticos, ingenieros, médicos, etc.) y grupos ecologistas y pacifistas (Greenpace, CODA, AEDENAT, Federación de Amigos de la Tierra, ADENA-WWF-España...); entre los dos suman más de 800.000 afiliados. En ambos casos se trata de asociaciones de creación relativamente reciente y que han experimentado un notable auge, gracias al creciente protagonismo real y mediático de los temas medioambientales y de las catástrofes humanitarias en los últimos años.

Por último, en el grupo «otras» habría que incluir a las asociaciones de la tercera edad y a las familiares. Entre las primeras, cabe destacar a la Unión Democrática de Pensionistas, la Asociación Gerontológica Interprovincial, la Asociación Servicio Integral Sectorial para Ancianos y la Confederación Nacional de Jubilados y Pensionistas. Entre las familiares destaca la Unión de Asociaciones Familiares (UNAF), que agrupa a 12 asociaciones de muy diferente tipo sobre las que no existen datos de afiliación.

En el estudio del CIS que hemos utilizado para elaborar la tabla 4 se pregunta también específicamente por la afiliación a sindicatos y a partidos políticos. Los resultados se aproximan bastante a los datos de afiliación aportados por otras fuentes. Las asociaciones sindicales contaban en 1989 con un número de afiliados entre 1.100.000 y 1.600.000, de acuerdo con una tasa de afiliación de entre el 12% y el 17% de la población asalariada<sup>20</sup> (esta afiliación se reparte, principalmente, entre las dos grandes centrales estatales, UGT y CC OO). En 1993, la afiliación a partidos políticos se estimaba en 900.000 aproximadamente, pero cabe suponer que el incremento de partidos políticos registrados desde 1995 y el aumento de las tasas de participación en los mismos que se deduce de las encuestas de opinión, habrán elevado también esta cifra de afiliación durante la segunda mitad de los años noventa.

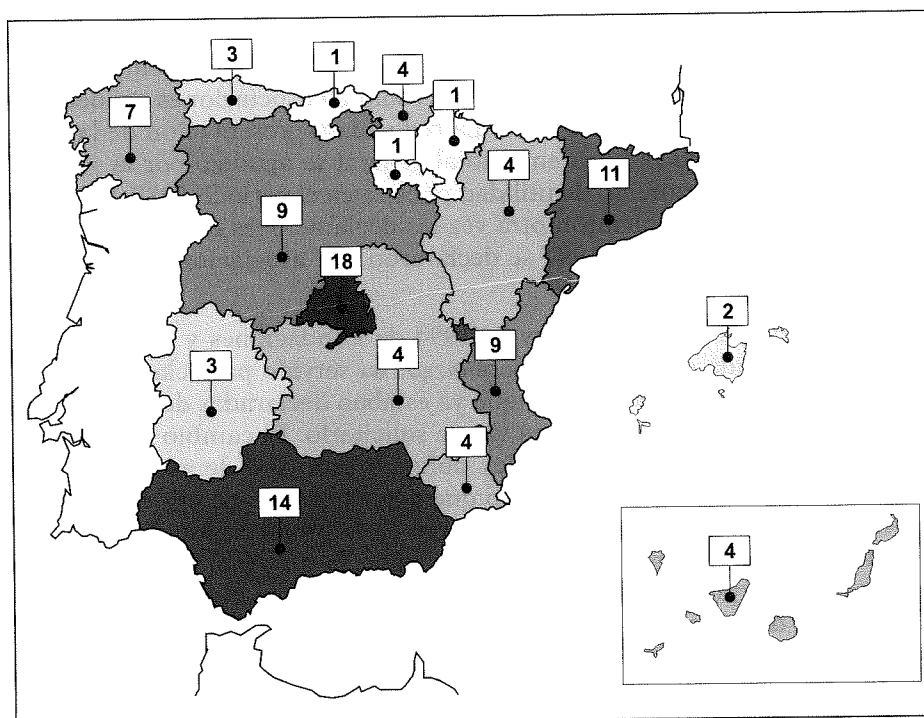
---

<sup>20</sup> Prieto, C., *op cit.*, 1993.

## 2.4 Federaciones

La proliferación de asociaciones que actúan en un mismo sector suele conducir a la creación de una entidad superior de carácter federativo, que se constituye como elemento coordinador a partir del cual se desarrollan determinadas estrategias en el ámbito territorial de cada asociación. Las entidades federadas citadas arriba en los diferentes ámbitos de actividad representan ejemplos de esta capacidad de agrupación y coordinación interorganizativa. Las federaciones y confederaciones poseen mayor poder de intermediación y de presión sobre las instituciones políticas y la Administración Pública que las organizaciones individuales. Este hecho, sumado a la centralidad territorial de la Comunidad de Madrid, favorece que sea ésta la autonomía con mayor porcentaje de federaciones inscritas (18%). En el gráfico 3 se muestra que las 1.995 federaciones existentes en 1996 se distribuyen regionalmente en proporción similar al resto de asociaciones voluntarias inscritas en el Registro Nacional de Asociaciones, correspondiendo a las autonomías más pobladas los porcentajes más significativos: Andalucía (14%), Cataluña (11%), Comunidad Valenciana (9%) y Castilla y León (9%). El crecimiento de estas federaciones ha reflejado un ritmo más

Gráfico 3 – Federaciones por comunidades autónomas. En porcentaje. 1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Registro Nacional de Asociaciones.

sostenido que el asociacionismo general, lo que para algunos es una manifestación de «maduración» de las prácticas asociativas en nuestro país, aunque, por otra parte, no cesan de oírse voces que reclaman una mayor capacidad de coordinación y organización por parte de las asociaciones que actúan en el mismo ámbito, en especial, el de la prestación de servicios y asistencia sociales.

## 2.5 Entidades de utilidad pública

El Decreto de 20 de mayo de 1965 establece: «Las asociaciones dedicadas a fines asistenciales, educativos, deportivos o cualesquiera otros fines que tiendan a promover el bien común, podrán ser declaradas de utilidad pública». Ser reconocida asociación de utilidad pública conlleva una serie de prerrogativas, como las exenciones que las leyes reconozcan a favor de estas asociaciones, tener preferencia en la concesión de créditos oficiales y subvenciones para las actividades a que se dedique la asociación, recibir ayuda técnica y asesoramiento de la Administración del Estado y ser oídos en la preparación de disposiciones generales relacionadas directamente con las materias de su actividad<sup>21</sup>. El número de declaraciones de utilidad pública a asociaciones y fundaciones ha sido muy escaso. Apenas el 0,54% de las asociaciones activas en 1997 había recibido este reconocimiento del Estado. En 1985, el Gobierno consideró necesario reordenar esta materia, paralizando prácticamente el procedimiento de nuevos reconocimientos de utilidad pública, lo que se advierte en las sólo 20 asociaciones así declaradas en 1987 y las 3 únicas de 1988. La reducida representación de las asociaciones de utilidad pública en el total general se agudizó por la «congelación» del reconocimiento de utilidad pública en el período 1989-1992. Sin embargo, en 1993 se iniciaron otra vez las declaraciones de utilidad pública. Entre 1993 y mayo de 1997 se declararon 157 asociaciones de utilidad pública (tabla 5).

La entrada en vigor de la Ley 30/1994 de Fundaciones y de Incentivos Fiscales, conocida como *ley del mecenazgo*, ha servido para clarificar la situación tanto de las asociaciones que ya estaban declaradas de utilidad pública como de las que estaban en vía de solicitarlo. El cambio más importante ha consistido en que esta ley obliga a este tipo de asociaciones a rendir cuentas de sus acciones, algo que anteriormente no era obligatorio. La responsabilidad de la *ley del mecenazgo* en la proliferación de fundaciones de todo tipo durante los últimos tres años, la mayoría de ellas creadas por grandes corporaciones mercantiles, ha sido la consecuencia más inmediata y, sin duda, la más debatida desde la perspectiva del carácter voluntario y altruista de estas entidades.

---

<sup>21</sup> Casado, D. (comp.), *op. cit.*, 1995.

**Tabla 5 – Evolución de las asociaciones declaradas de utilidad pública por comunidades autónomas. 1986-1997**

|                    | Hasta<br>1986 | 1987      | 1988     | 1989     | 1990     | 1991     | 1992     | 1993      | 1994     | 1995      | 1996      | 1997 (*) | Total      | %          |
|--------------------|---------------|-----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|----------|-----------|-----------|----------|------------|------------|
| Andalucía          | 72            | 4         | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 6         | 1        | 12        | 8         | 0        | 103        | 10,8       |
| Aragón             | 25            | 0         | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 2         | 0        | 4         | 2         | 0        | 33         | 3,5        |
| Asturias           | 14            | 1         | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 1         | 0        | 0         | 0         | 0        | 16         | 1,7        |
| Baleares           | 8             | 1         | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 0         | 0        | 0         | 1         | 0        | 10         | 1,0        |
| Canarias           | 15            | 0         | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 2         | 0        | 1         | 2         | 0        | 20         | 2,1        |
| Cantabria          | 9             | 0         | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 2         | 0        | 2         | 0         | 0        | 13         | 1,4        |
| Castilla-La Mancha | 12            | 0         | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 3         | 0        | 2         | 2         | 0        | 19         | 2,0        |
| Castilla y León    | 62            | 1         | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 8         | 1        | 3         | 1         | 0        | 76         | 7,9        |
| Cataluña           | 103           | 6         | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 7         | 0        | 4         | 6         | 0        | 126        | 13,2       |
| C. Valenciana      | 140           | 0         | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 6         | 0        | 3         | 0         | 1        | 150        | 15,7       |
| Extremadura        | 17            | 0         | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 1         | 0        | 0         | 1         | 0        | 19         | 2,0        |
| Galicia            | 32            | 2         | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 2         | 1        | 1         | 4         | 0        | 42         | 4,4        |
| Madrid             | 168           | 5         | 3        | 0        | 0        | 0        | 0        | 19        | 3        | 11        | 13        | 0        | 222        | 23,2       |
| Murcia             | 17            | 0         | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 2         | 0        | 0         | 0         | 0        | 19         | 2,0        |
| Navarra            | 13            | 0         | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 1         | 0        | 0         | 1         | 0        | 15         | 1,6        |
| País Vasco         | 59            | 0         | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 0         | 0        | 0         | 1         | 0        | 60         | 6,3        |
| La Rioja           | 8             | 0         | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 1         | 0        | 1         | 1         | 0        | 11         | 1,2        |
| Ceuta              | 2             | 0         | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 0         | 0        | 0         | 0         | 0        | 2          | 0,2        |
| Melilla            | 0             | 0         | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 0         | 0        | 0         | 0         | 0        | 0          | 0,0        |
| <b>Total</b>       | <b>776</b>    | <b>20</b> | <b>3</b> | <b>0</b> | <b>0</b> | <b>0</b> | <b>0</b> | <b>63</b> | <b>6</b> | <b>44</b> | <b>43</b> | <b>1</b> | <b>956</b> | <b>100</b> |

(\*) Datos de mayo.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Registro Nacional de Asociaciones.

La mayor parte de las asociaciones declaradas de utilidad pública están relacionadas con personas discapacitadas o con enfermedades (el 32% en 1989), seguidas de las de carácter deportivo y recreativo (19%, en su mayoría casas regionales), las de carácter filantrópico (17%, ayuda a ex toxicómanos, alcohólicos, etc.), las educativas (9,5%, todas ellas APAs), las culturales e ideológicas (9%), las de tercera edad y familiares (9%) y las económicas y profesionales (5,5%)<sup>22</sup>.

### 3. Mayor protagonismo de las organizaciones de voluntarios

En general, todas las asociaciones tienen un componente esencialmente voluntario en sus formas de reclutamiento. Pero últimamente se ha asi-

<sup>22</sup> Aznar López, M., «Las asociaciones», en AA.VV., *El sector no lucrativo en España*, Escuela Libre, Madrid, 1993.

milado el concepto de asociaciones u organizaciones voluntarias a aquellas que se caracterizan por su alejamiento de las pautas mercantiles, por una menor identificación con la defensa de intereses propios y por su vocación de ayuda. La creciente atención que las organizaciones de voluntarios, de voluntariado o de servicios voluntarios han despertado en los últimos años es paralela al crecimiento de estas entidades y al prestigio social que la solidaridad vinculada a estas organizaciones ha alcanzado en la sociedad española.

No obstante, no es un fenómeno exclusivo de nuestro país. Su reciente aparición está relacionada con la crisis del Estado de Bienestar en los países de capitalismo avanzado y constituye quizás una respuesta social, ciudadana, a la corriente política e ideológica neoliberal extendida durante los años ochenta entre los Gobiernos occidentales. Aunque herederas en buena medida de los nuevos movimientos sociales, estas organizaciones manifiestan en sus fines e ideología una perspectiva *particularista*, que no acomete las causas de los problemas sociales, de los procesos de exclusión social, sino que actúa sobre las consecuencias y los efectos de una manera complementaria al Estado (heteroayuda) y no en confrontación con él, como es característico de los movimientos sociales.

Consecuencia del interés que el Estado tiene en estas organizaciones y en los servicios sociales que realizan es la nueva Ley Nacional del Servicio Voluntario de enero de 1996, que regula la acción voluntaria de aquellas entidades que actúan a nivel supraautonómico, estatal y en programas internacionales<sup>23</sup>. Las instituciones europeas también han reconocido la relevancia del fenómeno y han recomendado el análisis de este sector (el tercer sector) en toda la Europa comunitaria, con el fin de armonizar su regulación y potenciar su actuación<sup>24</sup>. En este sentido, el Proyecto VOLMED, dirigido por la Fundación Italiana para el Voluntariado, ha reunido a cuatro países europeos del Mediterráneo, Grecia, Portugal, Italia y España<sup>25</sup>, para estudiar el tema. Las 377 encuestas realizadas a entidades de voluntariado repartidas homogéneamente por el territorio español permiten conocer los aspectos más importantes y característicos de las organizaciones de voluntarios en España y su comparación con las de los países vecinos. A continuación vamos a señalar algunos de los datos más interesantes

---

<sup>23</sup> Todas las comunidades autónomas tienen la competencia en bienestar social y a ellas corresponde regular los servicios voluntarios. Quince autonomías tienen alguna regulación concerniente al voluntariado, bien sea mediante una ley específica o una simple referencia sujeta a otra ley.

<sup>24</sup> Véase Comisión Europea, *La promoción del papel de las asociaciones y de las fundaciones en Europa*, Bruselas, 1997.

<sup>25</sup> VOLMED Project, *Organised voluntary services in the countries of mediterranean Europe. Final Report*, Fondazione Italiana per il Voluntariato, con la contribución de la Comisión Europea.

de este estudio, que completaremos en algunos casos con otros del informe *Las organizaciones de voluntariado en España*<sup>26</sup>, un estudio sobre 646 organizaciones de voluntariado hecho por encargo de la Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España en 1996.

Los criterios establecidos para la selección de las organizaciones objeto del estudio del VOLMED hacían referencia al concepto de servicio voluntario (finalidad no lucrativa de los servicios prestados y predominio del personal sin retribución económica por su actividad) y al de «voluntariedad» (producción de bienes y servicios socialmente útiles y destinados exclusiva o principalmente a terceros). De la muestra analizada se obtuvo que el 50% de las organizaciones voluntarias en España han sido creadas con posterioridad a 1986, lo cual arroja una proporción de organizaciones jóvenes superior a la del resto de países comparados. Casi tres de cada cuatro organizaciones fueron creadas después de 1975, lo que da idea del contexto político democrático y de modernización económica en el que aparece el extraordinario fenómeno de las organizaciones voluntarias.

El principal sector de actividad donde desarrollan su actuación es el socio-asistencial (51%), seguido a gran distancia por el educativo (10%), el sanitario (5%), el cultural (5%), y el de medio ambiente (1,9%). El gran peso de los servicios asistenciales en España es mayor que en los otros países mediterráneos; en Italia representan el 37% y en Portugal el 30%. Los motivos aducidos apuntan a la herencia franquista de acción social esencialmente asistencialista, pero también al hecho de que el campo del bienestar social incluye en España acciones que en otros países son integradas en el área de la salud, como la ayuda a discapacitados físicos y psíquicos o a toxicómanos. Según el estudio de la Plataforma para la Promoción del Voluntariado, los servicios que prestan las organizaciones españolas de voluntariado se corresponden con su carácter básicamente asistencialista; se trata fundamentalmente de tareas de información (28%), formación (28%) y asistencia social (42%).

Los grupos de población más citados entre aquellos a los que estas entidades dirigen su actividad (sus clientes o usuarios) pertenecen a los colectivos en riesgo de exclusión social: adolescentes (35%), jóvenes (34%), menores (29%), discapacitados psíquicos (27%), toxicómanos (23%) e inmigrantes (22%). La preponderancia de estos grupos es coherente con el hecho de que el 54% de las organizaciones oriente sus servicios exclusivamente a terceras personas, mientras el 40% reparte su acción entre terceros y sus asociados (un 20% se dedica principalmente al servicio a terceros y un 20% a sus asociados); el 6% restante correspondería a grupos de autoayuda, orientados exclusivamente a los asociados.

---

<sup>26</sup> Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España, *Las organizaciones de voluntariado en España*, Instituto Universitario de Sociología de Nuevas Tecnologías.

Según el sector de actividad, la actuación se realiza en un ámbito territorial mayor o más cercano; en el caso de las organizaciones especializadas en la actuación contra la marginación se advierte que trabajan sobre territorios más extensos que las organizaciones dedicadas a la prestación de servicios recreativos (deporte y tiempo libre), que tienden a centrarse en el ámbito del barrio o el municipio. El 31% del total actúa a escala municipal, el 28% en el ámbito provincial, el 15% en el autonómico o interprovincial y el 11% en todo el territorio estatal. Destaca el hecho de que la mayoría de organizaciones españolas actúe en un ámbito superior al local, algo peculiar que también se repite en Grecia, mientras que en Italia y Portugal predominan las organizaciones que intervienen en un ámbito más cercano al usuario. Entre las conclusiones del estudio, se apuntó a este respecto la primacía de los criterios de eficacia frente a los problemas sociales, en contraposición a criterios de inserción social o de imbricación en el tejido social más próximo por parte de estas organizaciones.

Las estructuras de las que han surgido estas organizaciones muestran la relevancia de los movimientos sociales y de otras asociaciones voluntarias antes constituidas (85%) y la escasa importancia de partidos políticos y sindicatos (0,3%), mucho menor que la de las organizaciones de carácter religioso (11,4%). Estos orígenes se corresponden con el carácter no confesional de muchas organizaciones, el 72%, que es la proporción más alta en los cuatro países. Esto puede responder a un cierto proceso de secularización y a la relativa juventud de estas organizaciones y de sus miembros. En efecto, en las organizaciones españolas consideradas, el 55% de los voluntarios es menor de 18 años y el 28% tiene una edad comprendida entre los 18 y los 29 años. La extraordinaria juventud del voluntariado español (en los otros países estudiados predomina el grupo de edad entre 30 y 45 años) no recibe explicación en las conclusiones del informe, que reconoce su singularidad. Probablemente, y al margen de posibles deficiencias de la muestra<sup>27</sup>, las características culturales y las actitudes participativas de los jóvenes españoles pueden contribuir a explicar este fenómeno.

El nivel de estructuración de las organizaciones voluntarias españolas es algo inferior al del resto de los países estudiados, pero es considerado estable y consolidado en el 90% de la muestra. Esta estabilidad se traduce en dos hechos que recoge el estudio de la Plataforma para la Promoción del Voluntariado. En primer lugar, son muchas las organizaciones (71%) que se han dado de alta en el Registro Nacional de Asociaciones, aunque no son pocas las organizaciones con una estructura consolidada que, por diversas razones, no se inscriben en dicho registro. En segundo lugar, es igualmente alto el índice de conexión inter-organizativa, representado por los acuerdos y relaciones que las organizaciones voluntarias mantienen entre ellas y

---

<sup>27</sup> La presencia de la Cruz Roja infla las cifras de voluntarios adolescentes en la distribución por edades de la muestra total.

con otras instituciones. El 53% de las entidades forman parte de otras organizaciones, de federaciones o de coordinadoras, y el 42% no está integrada en ninguna entidad de ámbito superior. Sin embargo, el 64% de las organizaciones dicen mantener acuerdos con otras organizaciones de voluntariado, el 46% con asociaciones comprometidas socioculturalmente, el 35% tiene compromisos con escuelas y el 34% tiene acuerdos con estructuras eclesiásticas. Sólo el 15% de las organizaciones no mantiene ningún tipo de acuerdo. Respecto a las instituciones públicas, el 57% de las organizaciones tiene acuerdos con ayuntamientos y el 59% con comunidades autónomas.

Las fuentes de financiación ponen de manifiesto la fuerte dependencia de las entidades españolas de los fondos públicos y la escasa cultura de *membership* –de socio comprometido– que persiste en nuestras asociaciones. El 20% de las organizaciones estudiadas declaraba que entre el 50% y el 75% de sus ingresos provenía de fuentes públicas y el 39% manifestaba que este tipo de ingresos representaba más del 75% del total. El grado de dependencia pública es menor en los otros tres países estudiados. En su gran mayoría las entidades combinan las fuentes de ingresos privadas y públicas en su financiación; sólo un 11% recibe exclusivamente fondos públicos. La procedencia de los ingresos privados es diversa: el 67% de las asociaciones cuenta con cuotas regulares de sus asociados, el 53% percibe donaciones realizadas por personas individuales, el 26% recibe donaciones de empresas y el 22% cuenta con el apoyo financiero de fundaciones. En los últimos años se han promocionado diferentes formas de participación de las empresas privadas en la financiación de actividades de interés social, lo que proporciona publicidad e importantes beneficios fiscales a las empresas. Un medio de realizar esta aportación es a través de la formación de fundaciones dedicadas al interés social, que ha conocido un importante crecimiento al amparo de la *ley del mecenazgo* de 1994.

Las 377 organizaciones de voluntarios que han colaborado en el estudio VOLMED agrupan a casi 2,3 millones de personas, de las cuales, 1.990.237 son miembros de la organización, 251.506 son voluntarios, 10.797 son objetores de conciencia y 9.790 son trabajadores remunerados. Predominan los hombres (58%) sobre las mujeres (42%), fenómeno que es extrapolable a los otros países estudiados. En cuanto al nivel educativo, destaca la gran proporción de universitarios (36%) en las asociaciones españolas, que es del 15% en Italia o del 18% en Portugal. Por último, respecto al número de horas semanales destinadas al trabajo voluntario, cerca del 5% de los voluntarios españoles dedica más de 15 horas a la semana mientras el 56% consagra a esta actividad menos de cinco horas semanales. Esto se vincula con que, según el informe de la Plataforma para la Promoción del Voluntariado, más del 50% de las organizaciones no pide a sus voluntarios disponibilidad de tiempo mínimo y que casi el 43% no exige ninguna preparación particular. Según este mismo informe, la mitad de las organiza-

ciones estudiadas tenía un mínimo del 25% del personal involucrado voluntario. En el 64% de ellas el personal voluntario representa hasta el 50% del total y en un 12% todos los miembros son voluntarios. Existe una tasa de movilidad importante dentro de los voluntarios, que podría indicar que la inestabilidad pudiera ser una de las características de una parte significativa del elemento humano de este fenómeno social. La conclusión apuntada por los autores del informe es que gran parte de los voluntarios no militan en las organizaciones de voluntariado, sino que son colaboradores en algunas de sus actividades. Tal vez de esta limitación proceda el que hayamos asumido el concepto anglosajón para definir este fenómeno social.

La conclusión de este apartado nos confirma algunos argumentos ya avanzados en la introducción. Al margen de la continuidad de ciertas asociaciones ya existentes antes de la transición política a la democracia, es con posterioridad cuando se produce un notable auge del asociacionismo en España, del que conocemos aún poco, dada la escasa fiabilidad de las fuentes registrales. Pero habría que apuntar un importante cambio en la cantidad y calidad asociativa en España, con una muy significativa presencia de procesos de federación y de consolidación del fenómeno del voluntariado.

### **III. RESPONSABILIDADES PÚBLICO-PRIVADAS ANTE LAS NECESIDADES BÁSICAS**

Pretendemos examinar cuál ha sido y es la dinámica de relaciones y de distribución de responsabilidades entre el sector público y la iniciativa no pública (de carácter privado, sin ánimo de lucro...) en un conjunto de áreas de intervención que, después de su desarrollo en las últimas décadas, podemos decir que caracterizan de forma sustancial el núcleo esencial del Estado de Bienestar. Su misma visibilidad y significación, así como el gran número de recursos públicos que precisan, les han hecho especialmente sensibles en esta época de reconsideración de los protagonismos y de las responsabilidades del sector público en toda Europa. No trataremos con profundidad su situación y desarrollo<sup>28</sup>, sino que nos limitaremos a examinar aquellas características que más nos interesan desde nuestro peculiar sesgo analítico, tratando de poner de relieve las ventajas e inconvenientes de la pluralidad del protagonismo público, social y mercantil en cada campo.

#### **1. Sanidad: grandes diferencias territoriales y una misma preocupación por la participación social**

##### ***1.1 La difícil sostenibilidad del modelo sanitario***

La mayoría de los países de nuestro entorno comparten preocupaciones relativamente similares respecto a la situación del sistema sanitario. Se podrían resumir en tres grandes aspectos:

- El coste del sistema sanitario ha crecido de forma constante, así como la espiral de demandas y expectativas de sus usuarios.
- Las modificaciones en las grandes tendencias políticas y económicas provocan o exigen importantes reestructuraciones en la oferta sanitaria.
- Los sistemas sanitarios han mostrado una cierta incapacidad para generar mejoras reales y sustantivas en la salud de su población.

Estamos, pues, ante una situación de grave y patente incompatibilidad entre la capacidad de la oferta sanitaria y las demandas de sus usuarios. Pero es asimismo constatable que la necesaria reforma<sup>29</sup> sólo puede llevarse a cabo con una intensa implicación de las redes de los agentes socia-

---

<sup>28</sup> Estos temas han merecido una sistemática atención en todos los Informes de la Fundación Encuentro.

<sup>29</sup> Fundación Encuentro. CECS, «Por un consenso social en la sanidad», *Informe España* 1997, 1998, p. 335-389.

Tabla 6 – Gasto sanitario. En millones de pesetas y en porcentaje. 1990

|                                                    | Absoluto<br>(millones de pesetas) | %          |
|----------------------------------------------------|-----------------------------------|------------|
| Insalud y homónimos. CCAA transferidas             | 2.016.549,8                       | 59,4       |
| Administración central y mutuas públicas           | 263.947,0                         | 7,8        |
| Administración local: diputaciones y ayuntamientos | 376.218,0                         | 11,1       |
| Gasto público total                                | 2.656.714,8                       | 78,3       |
| Gasto privado                                      | 736.898,0                         | 21,7       |
| <b>Gasto sanitario total</b>                       | <b>3.393.612,8</b>                | <b>100</b> |

**Fuente:** Calonge, S. y Rodríguez, M., «Consecuencias distributivas y de equidad de las políticas de gasto y financiación de la sanidad», *Papeles de Economía Española*, n. 76, 1998.

les presentes tanto en la producción como en la recepción de sus prestaciones. Entroncamos así con uno de nuestros puntos de partida en este capítulo, ya que después de conocer el volumen e intensidad de demandas que la sociedad dirige al sector sanitario, debemos descubrir la capacidad de la sociedad civil para participar en el diseño y la reestructuración de la oferta sanitaria. Una primera aproximación a la participación de la sociedad civil en la sanidad la encontramos en la distribución del gasto sanitario. En 1990, casi un 22% del gasto total correspondió al gasto privado (tabla 6).

Si nos referimos a la demanda, podemos afirmar que existe una notable correlación entre las características específicas de cada ámbito territorial y cultural y el tipo de demanda sanitaria expresada. Los niveles de exigencia y de confianza con relación al sistema sanitario dependerán de las características socio-culturales de cada población atendida y, por tanto, de su capital social. No es por ello extraño que en algunas comunidades autónomas se haya planteado formular planes estratégicos específicos que traten de establecer prioridades y objetivos y diseñar instrumentos y planes de acción que tengan en cuenta esas características específicas, en algún caso procurando la intervención de la propia población afectada. De esta forma, la formulación de planes estratégicos, al menos en teoría, mostraría una cierta voluntad de compartir la definición de necesidades, que no de responsabilidades, entre el ámbito público y el propio de la sociedad civil.

En la mayoría de los planes estratégicos hasta ahora diseñados (cuadro 2) se observa dos grandes grupos de objetivos: los sustantivos y los instrumentales.

Cuadro 2 – Objetivos sustantivos y objetivos instrumentales de los planes estratégicos

| OBJETIVOS SUSTANTIVOS                                                                                                                                                                                       | OBJETIVOS INSTRUMENTALES                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>– Garantías públicas de una salud solidaria y de calidad</li> <li>– Orientación a los ciudadanos</li> <li>– Vocación de incidir sobre los estilos de vida</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Reforzar los sistemas de apoyo social y las concertaciones</li> <li>– Mejorar los sistemas de información</li> <li>– Competencia regulada y separación de funciones</li> <li>– Políticas de recursos humanos</li> <li>– Programas de calidad</li> </ul> |

Los *objetivos sustantivos* son relevantes para entender la imbricación entre el capital social de cada territorio y el nuevo diseño de su oferta sanitaria. Así, la oferta de los sistemas de salud se reorienta a partir de las demandas de sus ciudadanos. Al mismo tiempo, el propio sistema sanitario ha de educar a esos ciudadanos para que sus actitudes y sus estilos de vida contribuyan a la mejora de la salud colectiva. Putnam afirmaba que el capital social de una sociedad determinada podía facilitar la participación y la cooperación espontánea con determinada institución, pero también decía que las prácticas y las actuaciones de estas instituciones podían suponer una inversión en capital social. Se trataría, pues, de un refuerzo mutuo. Los *objetivos instrumentales*, dirigidos a reformar las estructuras presenciales del sector sanitario, parten casi siempre del deseo de modificar actitudes, de generar confianzas, de establecer colaboraciones entre las instituciones y los profesionales del sector y la población asistida. Por lo tanto, las características del capital social de cada territorio serán muy significativas. En esa línea, el soporte comunitario y la participación ciudadana son factores cruciales para fijar los objetivos sustantivos y transformar también las formas y los instrumentos de provisión.

En la práctica, ese tipo de reflexión ha tenido hasta ahora pocas consecuencias, si exceptuamos el ámbito de la participación instrumental, y siempre con una desigual implantación territorial. En efecto, las dificultades financieras y el incremento de las demandas –que muchas veces afectan a la calidad percibida y, por tanto, a elementos intangibles y de servicio en los que la práctica de la sanidad pública ha avanzado poco– han colocado a los sistemas sanitarios en la tesitura de buscar colaboración externa en la propia sociedad a la que sirven. Y es ahí, precisamente, donde el capital social disponible en cada comunidad autónoma ha marcado las diferencias.

## 1.2 La prestación mixta de servicios sanitarios

Éste es un aspecto crucial para determinar la capacidad de colaboración social con los sistemas de salud y, consecuentemente, para evaluar la corresponsabilidad público-privada en cada comunidad y las características del capital social disponible. Sin embargo, la información disponible es fragmentaria y es difícil establecer comparaciones fiables. A pesar de ello, pueden apuntarse ciertas tendencias que hemos agrupado en dos epígrafes:

- 1) *Servicios comunitarios*. Hay que referirse a la relación familia-salud, entendida no sólo como la aportación que la familia realiza a la sanidad pública, sino también como la adecuada cultura sanitaria que los sistemas de salud inculcan o promueven en las familias. La evolución de las pautas sociales en los últimos tiempos (caída de la natalidad, auge de las familias monoparentales, crecimiento de los divorcios y separaciones, no convivencia de ancianos en el hogar...) ha hecho aumentar las dependencias y ha

roto vínculos de sostenimiento típicos de redes de familias extensas. Ambos elementos han generado más carga para el sector sanitario público y han dificultado la colaboración y participación con ese sector. Algunas comunidades autónomas han abordado este tema en algunos planes de salud, poniendo de relieve la importancia de establecer programas de ayuda a la familia que no sustituyan la labor familiar, sino que faciliten su desarrollo. Esto redundará en una mejora de los estándares de calidad y de prevención de enfermedades. Es otro signo más de la importancia que tiene apoyar los elementos específicos de la realidad social que hacen de sostén desde una visión de la intervención pública más de habilitación que de sustitución.

En este apartado se incluirían los programas de prevención del sida y de ayuda a las personas afectadas basados en estrategias de colaboración con las iniciativas de la sociedad civil y de las asociaciones de base comunitaria. Cuando la realidad social lo ha permitido, los resultados han sido muy positivos, en términos pragmáticos, ya que mejoran la proximidad de la ayuda a los afectados y generan responsabilidades compartidas ante determinadas situaciones, lo que acaba multiplicando los recursos disponibles y mejorando la eficacia de las acciones emprendidas. No hay que olvidar la importancia en algunas comunidades autónomas (lo hemos analizado en Cataluña) de ciertos fenómenos de doble cobertura en las prestaciones sanitarias que demuestran complementariedad y que manifiestan la asunción de ciertos servicios por parte de los sectores de la sociedad que pueden asumir los costes que conllevan, pero que al no convergir en una opción de salida (*opting out*) del sistema sanitario público, permiten una actividad más fluida del mismo.

2) *Fórmulas de cogestión*. En el campo de la sanidad es donde más se han experimentado fórmulas nuevas en la prestación de servicios. No ha sido ajeno a ello, evidentemente, la presión de las demandas y el coste creciente de los servicios atendidos. Así, con intensidades y niveles de experimentación distintos, dependiendo de cada comunidad autónoma, se han probado fórmulas de coproducción de servicios, de separación de funciones de compra y provisión, de gestión indirecta o de cooperación y complementariedad con agentes extrainstitucionales<sup>30</sup>. El balance es muy desigual y parece indicar que las nuevas fórmulas de gestión no garantizan por sí solas el logro de los objetivos de calidad y competencia que se habían marcado. En los casos de concierto, se ha producido una excesiva centralización del control; en cuanto a los contratos-programa, su práctica se ha ido degradando. Las transformaciones que parece necesario introducir afectan más que a los instrumentos a utilizar, a las actitudes y valores, tanto de la propia organización como de las unidades externas de provisión. Y

---

<sup>30</sup> Véase Fundación Encuentro. CECS, «Por un consenso social en la sanidad», *op. cit.*, 1998, p. 379-383.

es ahí donde la interrelación entre las respectivas culturas institucionales y las tradiciones asociativas y las pautas de interrelación (el capital social) juega un importante papel.

Un ejemplo de la diversidad existente en este campo se puede observar si se analiza el conjunto de camas hospitalarias públicas y privadas en el territorio del Insalud y en las comunidades autónomas con responsabilidades plenas en sanidad (tabla 7). Esa desigual situación ilustra el potencial de la coproducción de servicios y las disponibilidades de recursos privados bien dispares. La existencia previa de hospitales privados, de raíz municipal o mutualista, en Cataluña en especial, pero también en otras zonas de España, ha potenciado la construcción de fórmulas mixtas, creando partenariados y facilitando pautas de colaboración. La base social de partida es, pues, un factor explicativo de la diferente realidad de la sanidad en cada comunidad autónoma. Algunas evidencias parecen indicar –aunque sin datos que permitan aseverarlo a ciencia cierta– que esa misma base social, esa mayor asunción de responsabilidades colectivas en el sistema sanitario, re-

**Tabla 7 – Camas hospitalarias en los distintos sistemas de salud por comunidades autónomas. En porcentaje respecto al total de cada comunidad autónoma. 1994**

|                      | Sistema Nacional de Salud | Otros públicos | Privados     |
|----------------------|---------------------------|----------------|--------------|
| Andalucía            | 71,92                     | 5,13           | 22,95        |
| Aragón               | 53,13                     | 31,36          | 15,51        |
| Asturias             | 67,88                     | 9,18           | 22,94        |
| Baleares             | 35,44                     | 32,69          | 31,87        |
| Canarias             | 34,33                     | 33,70          | 31,97        |
| Cantabria            | 62,06                     | 14,24          | 23,69        |
| Castilla-La Mancha   | 74,24                     | 16,77          | 8,99         |
| Castilla y León      | 47,86                     | 29,16          | 22,98        |
| Cataluña             | 15,30                     | 23,36          | 61,34        |
| C. Valenciana        | 68,76                     | 15,24          | 16,00        |
| Extremadura          | 66,21                     | 26,60          | 7,18         |
| Galicia              | 59,33                     | 13,81          | 26,86        |
| Madrid               | 44,42                     | 26,42          | 29,16        |
| Murcia               | 50,59                     | 23,58          | 25,83        |
| Navarra              | 65,72                     | 0,00           | 34,28        |
| País Vasco           | 66,01                     | 0,00           | 33,99        |
| La Rioja             | 51,69                     | 38,05          | 10,26        |
| Ceuta y Melilla      | 59,61                     | 40,39          | 0,00         |
| <b>Total</b>         | <b>49,92</b>              | <b>19,26</b>   | <b>30,83</b> |
| <b>Total Insalud</b> | <b>52,08</b>              | <b>25,39</b>   | <b>22,54</b> |

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Estadística de establecimientos sanitarios con régimen de internado 1994, 1997*.

dundaría en una mejor calidad del servicio y en una potencial mayor eficiencia del mismo.

## 2. Educación: el reto de gobernar conjuntamente el sistema

### 2.1 *La pluralidad del sistema educativo*

El sistema educativo español se ha caracterizado históricamente por una notable presencia de la iniciativa social y mercantil, fruto del insuficiente interés de los poderes públicos en este sector durante muchos decenios. Nos encontramos ante una política sustancial en la concepción moderna de los servicios públicos, que presenta un paisaje de gran pluralidad de sujetos prestadores del servicio y que, en este sentido, resulta especialmente relevante en nuestro análisis. Si avanzamos en los aspectos descriptivos, debemos recordar que la Ley General de Educación (LGE) de 1970 y la acción posterior de los Gobiernos de UCD y PSOE estimularon un importante desarrollo cuantitativo de la educación en España que condujo a su práctica universalización (tabla 8), sin que ello supusiera merma en la provisión plural del servicio<sup>31</sup>.

La mencionada ley de 1970 supuso la articulación de las iniciativas públicas y no públicas en un sistema educativo, con niveles, ciclos y grados interrelacionados y estructurados. Destaca sobre todo el establecimiento de la Enseñanza General Básica (EGB) como enseñanza obligatoria, gratuita y común para todos los españoles entre los 6 y los 14 años. Como es bien sabido, la Constitución de 1978 consagró el derecho a la educación, admitiendo la libertad de enseñanza y la posibilidad de crear centros docentes promovidos por entidades no públicas. Introdujo también la participación mancomunada de padres, profesores y alumnos en la gestión y el control de todos los centros y dotó de potestad a la Administración Pública para inspeccionar la marcha del sistema y homologar los títulos que se ofrecieran. De esta manera, se ponían las bases del acuerdo entre las iniciativas pública, social y mercantil en la prestación del servicio educativo, entendido como servicio público con distintas titularidades de prestación.

No obstante, con posterioridad se reprodujo el debate sobre el protagonismo de los poderes públicos y de otras entidades en la prestación del servicio educativo y sobre las obligaciones, condiciones y detalles que la combinación universalización educativa (y, por tanto, obligación pública de sufragar los costes básicos de la enseñanza) y protagonismo histórico de la iniciativa religiosa, civil y mercantil en el sector implicaban. Los intensos

---

<sup>31</sup> Fundación Encuentro. CECS, «Reformas educativas en la enseñanza no universitaria», *España 1993, 1994*, p. 227-280.

Tabla 8 – Evolución de la tasa bruta de escolaridad por niveles de enseñanza. Cursos 1975/76-1997/98

|             | Preescolar-Infantil | EGB   | Enseñanzas Medias |
|-------------|---------------------|-------|-------------------|
| 1975/76     | 47,4                | 103,9 | 36,4              |
| 1981/82     | 61,4                | 107,1 | 52,4              |
| 1983/84     | 64,8                | 107,8 | 55,5              |
| 1984/85     | 66,9                | 108,8 | 57,9              |
| 1985/86     | 68,5                | 108,4 | 60,3              |
| 1986/87     | 69,5                | 110,0 | 61,9              |
| 1987/88     | 70,5                | 109,2 | 65,5              |
| 1988/89     | 71,1                | 109,8 | 68,3              |
| 1989/90     | 73,3                | 109,8 | 70,9              |
| 1990/91     | 75,9                | 109,8 | 73,6              |
| 1991/92     | 80,0                | 109,3 | 76,3              |
| 1992/93     | 83,3                | 110,2 | 78,5              |
| 1993/94     | 86,3                | 110,7 | 81,5              |
| 1994/95     | 87,2                | 111,0 | 83,5              |
| 1995/96     | 87,7                | 110,7 | 85,7              |
| 1996/97 (1) | 89,3                | 110,6 | 87,7              |
| 1997/98 (2) | 90,9                | 109,7 | 90,0              |

(1) Datos provisionales. (2) Datos avance.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Cultura, *Estadística de la enseñanza en España*, varios años.

debates que suscitaron la aprobación de la Ley Orgánica del Estatuto de Centros de Enseñanza (LOECE) de 1980 y de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) de 1985 supusieron, a la postre, el reconocimiento de la financiación con fondos públicos de los centros de enseñanza no públicos (el régimen de conciertos), la posibilidad de establecer idearios de centro por parte de sus promotores, el respeto a la libertad de cátedra de los profesores y la potestad de acción y control de los Consejos Escolares en los centros sostenidos con ayuda de fondos públicos.

En la actualidad, veinte años después de la aprobación de la Constitución, el panorama de la enseñanza en España presenta un fuerte protagonismo de la enseñanza pública (con 5.058.900 alumnos en el curso 1997/98), pero con una más que notable presencia del sector de iniciativa social (privada religiosa y privada laica), con 2.217.700 alumnos en el mismo curso.

La situación actual nos marca un terreno de juego en el que las reglas vienen definidas por el Estado (enseñanza reglada), pero en el que las concreciones de éstas y la prestación del servicio presenta, al menos, tres posibilidades distintas: enseñanza reglada con prestación del servicio en centros y con empleados del sector público y con financiación plena del sector público; enseñanza reglada, mediante promotores de iniciativa social o

Tabla 9 – Alumnos por nivel educativo, tipo de centro y comunidades autónomas. En porcentaje. Curso 1997/98

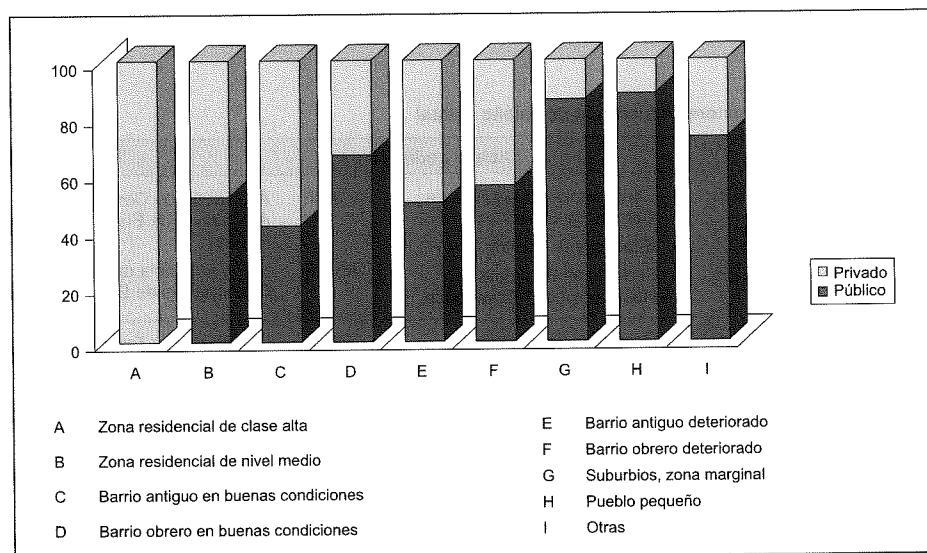
|                            | Educación infantil |              | Educación primaria |                | Educación Secundaria General |                | FP y Módulos Profesionales |              | Total          |                |
|----------------------------|--------------------|--------------|--------------------|----------------|------------------------------|----------------|----------------------------|--------------|----------------|----------------|
|                            | Privado            | Público      | Privado            | Público        | Privado                      | Público        | Privado                    | Público      | Privado        | Público        |
| Andalucía                  | 21,1               | 78,9         | 24,2               | 75,8           | 20,1                         | 79,9           | 26,0                       | 74,0         | 22,3           | 77,7           |
| Aragón                     | 33,2               | 66,8         | 38,9               | 61,1           | 32,6                         | 67,4           | 41,2                       | 58,8         | 35,7           | 64,3           |
| Asturias                   | 26,3               | 73,7         | 32,1               | 67,9           | 22,6                         | 77,4           | 21,9                       | 78,1         | 26,0           | 74,0           |
| Baleares                   | 40,1               | 59,9         | 42,5               | 57,5           | 30,1                         | 69,9           | 25,5                       | 74,5         | 36,4           | 63,6           |
| Canarias                   | 20,6               | 79,4         | 22,7               | 77,3           | 14,3                         | 85,7           | 6,7                        | 93,3         | 17,5           | 82,5           |
| Cantabria                  | 34,0               | 66,0         | 39,6               | 60,4           | 25,1                         | 74,9           | 38,5                       | 61,5         | 32,5           | 67,5           |
| Castilla-La Mancha         | 19,1               | 80,9         | 19,7               | 80,3           | 15,0                         | 85,0           | 17,8                       | 82,2         | 17,7           | 82,3           |
| Castilla y León            | 28,3               | 71,7         | 33,3               | 66,7           | 26,2                         | 73,8           | 35,3                       | 64,7         | 29,7           | 70,3           |
| Cataluña                   | 45,3               | 54,7         | 43,9               | 56,1           | 37,4                         | 62,6           | 41,9                       | 58,1         | 41,6           | 58,4           |
| C. Valenciana              | 33,3               | 66,7         | 33,7               | 66,3           | 26,0                         | 74,0           | 26,8                       | 73,2         | 30,0           | 70,0           |
| Extremadura                | 17,9               | 82,1         | 20,4               | 79,6           | 16,6                         | 83,4           | 10,8                       | 89,2         | 18,0           | 82,0           |
| Galicia                    | 28,5               | 71,5         | 29,2               | 70,8           | 19,7                         | 80,3           | 16,2                       | 83,8         | 23,5           | 76,5           |
| Madrid                     | 39,3               | 60,7         | 45,7               | 54,3           | 37,3                         | 62,7           | 30,6                       | 69,4         | 40,0           | 60,0           |
| Murcia                     | 24,0               | 76,0         | 25,6               | 74,4           | 17,0                         | 83,0           | 21,7                       | 78,3         | 21,7           | 78,3           |
| Navarra                    | 40,0               | 60,0         | 41,5               | 58,5           | 39,1                         | 60,9           | 30,7                       | 69,3         | 39,2           | 60,8           |
| La Rioja                   | 34,3               | 65,7         | 36,3               | 63,7           | 29,3                         | 70,7           | 27,7                       | 72,3         | 32,3           | 67,7           |
| País Vasco                 | 46,1               | 53,9         | 55,0               | 45,0           | 47,3                         | 52,7           | 55,6                       | 44,4         | 50,5           | 49,5           |
| Ceuta                      | 22,6               | 77,4         | 28,3               | 71,7           | 51,7                         | 48,3           | 3,9                        | 96,1         | 38,0           | 62,0           |
| Melilla                    | 19,9               | 80,1         | 21,7               | 78,3           | 11,0                         | 89,0           | 0,0                        | 100,0        | 16,3           | 83,7           |
| <b>Total</b>               |                    |              |                    |                |                              |                |                            |              |                |                |
| <b>Porcentaje</b>          | <b>32,3</b>        | <b>67,7</b>  | <b>33,5</b>        | <b>66,5</b>    | <b>27,3</b>                  | <b>72,7</b>    | <b>29,4</b>                | <b>70,6</b>  | <b>30,5</b>    | <b>69,5</b>    |
| <b>Absoluto (en miles)</b> | <b>361,6</b>       | <b>758,6</b> | <b>875,2</b>       | <b>1.734,8</b> | <b>787,2</b>                 | <b>2.100,4</b> | <b>193,6</b>               | <b>465,0</b> | <b>2.217,7</b> | <b>5.058,9</b> |

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Cultura, *Estadísticas de la educación en España. Datos avance del curso 1997/98 y series e indicadores*, 1998.

mercantil, pero con financiación vía conciertos; y enseñanza reglada con prestación privada del servicio y sin financiación pública.

En estos momentos, no se discute la realidad plural del servicio educativo. Nadie duda que el objetivo fundamental es que la enseñanza básica –concepto que ha ido expandiéndose sin cesar– tenga una regulación que garantice los valores constitucionales de pluralismo, no discriminación, tolerancia y libertad y que existan garantías suficientes de acceso a ésta, sea cual sea el nivel de ingresos, lo que implica la financiación con fondos públicos. Menos determinante sería, desde una posición de defensa de la enseñanza como servicio público básico, si la prestación concreta de la función educativa la lleva a cabo una escuela de propiedad pública y con maestros del cuerpo de funcionarios correspondiente o una escuela de iniciativa social o mercantil con maestros contratados según la normativa laboral vigente. En cambio, preocupa<sup>32</sup> que sea efectivo el control de los poderes públicos que han regulado la enseñanza que imparte, por ejemplo, una escuela no pública a la que se le han asignado fondos procedentes de los contribuyentes para que realice sus funciones en cuanto a que los contenidos se adapten a lo establecido, que no haya discriminación en la selección del alumnado ni abuso en las cuotas que los padres aportan al margen de la cantidad que recibe el

Gráfico 4 – Titularidad de los centros según el entorno socioeconómico. En porcentaje. 1995



Fuente: Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE), Ministerio de Educación y Ciencia, 1996.

<sup>32</sup> Véase Fundación Encuentro. CECS, «La reforma deseada», *Informe España 1996*, 1997, p. 267-320; y *Declaración conjunta en favor de la educación*, promovida por la Fundación Encuentro y firmada por las 18 organizaciones educativas más importantes del sector.

centro concertado. Es decir, que se cumplan los parámetros de calidad general. Si se trata de una escuela pública con personal funcionario, ese control de los poderes públicos se supone. Y si es una escuela privada no concertada, el control ha de limitarse a los contenidos considerados básicos y que permiten homologar los estudios realizados en ese centro.

Respecto a la titularidad de la enseñanza no pública en España, el peso de la Iglesia Católica continúa siendo preponderante. Pero ha aumentado la enseñanza ofrecida desde la iniciativa privada sin carácter confesional. La situación varía notablemente de unas comunidades autónomas a otras. Podría decirse que la enseñanza en centros públicos es mayoritaria en las comunidades autónomas del territorio MEC, mientras que la situación se iguala –aunque siempre es mayor el porcentaje de los centros públicos– en Cataluña y el País Vasco, sobre todo en los primeros estadios de la educación (tabla 9). El gráfico 4 muestra que los porcentajes de presencia de centros públicos y no públicos varía también notablemente en función de la estructura socioeconómica del entorno.

## 2.2 Complejidad del cuadro de actores

Los protagonistas del sistema educativo español se estructuran básicamente siguiendo las líneas divisorias marcadas por la pluralidad de titularidades ya mencionada (cuadro 3). En el sector de titularidad no pública

Cuadro 3 – Mapa de actores educativos de ámbito estatal

| Subsectores                     | Actores educativos |                                                                          |       |                                                                      |
|---------------------------------|--------------------|--------------------------------------------------------------------------|-------|----------------------------------------------------------------------|
| Titulares de centros (Patronal) | CECE               | Confederación Española de Centros de Enseñanza                           | ACADE | Asociación de Centros Autónomos de Enseñanza Privada                 |
|                                 | EyG                | Educación y Gestión                                                      | UECoE | Unión Española de Cooperativas de Enseñanza                          |
|                                 | FERE               | Federación Española de Religiosos de la Enseñanza                        |       |                                                                      |
| Familias                        | CONCAPA            | Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y Padres de Alumnos | CEAPA | Confederación Española de Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos |
| Profesorado                     | ANPE               | Asociación Nacional del Profesorado Estatal                              | CC OO | Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras                        |
|                                 | CSI-CSIF           | Confederación de Sindicatos Independientes y Sindical de Funcionarios    | STEs  | Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza                            |
|                                 | FETE-UGT           | Federación de Trabajadores de la Enseñanza                               | FMRP  | Federación de Movimientos de Renovación Pedagógica                   |
|                                 | FSIE               | Federación de Sindicatos Independientes de Enseñanza                     | USO   | Federación de Enseñanza. Unión Sindical Obrera                       |
| Estudiantes                     | SE                 | Sindicato de Estudiantes                                                 | CANAE | Confederación Autónoma Nacional de Asociaciones de Estudiantes       |

aparecen diferencias importantes entre los protagonistas sobre el papel del Estado en relación con la enseñanza de iniciativa social o mercantil, los sistemas de financiación o la mayor o menor laicidad que debe orientar la acción educativa. Asimismo, la estructura del Estado de las Autonomías comporta relaciones de fuerza diferentes en los distintos territorios, así como distintas posiciones sobre el reforzamiento o no de las posiciones autonomistas o nacionalistas en la comunidad educativa.

En este ámbito (como en sanidad, pero complicado en este caso por la especial sensibilidad que los temas educativos despiertan y por el peso de la Iglesia en el espacio educativo de iniciativa social), los poderes públicos juegan un papel múltiple. Son fuente de regulación del sistema educativo en general –tanto de las escuelas públicas como de las no públicas–, proveedor de la parte más sustancial de los servicios educativos –con lo que ha de atender y negociar las demandas de profesores, padres y alumnos de sus centros– y árbitro en los procesos de negociación entre patronal y sindicatos educativos en la enseñanza de titularidad no pública. Y a ello se ha ido añadiendo la diversa posición ideológica de los Gobiernos de cada momento, tema muy significativo en un campo en el que las posiciones de partida se entremezclan fácilmente con la discusión sobre contenidos, financiación o control.

En este contexto, las relaciones entre los principales actores del sistema educativo se desarrollan de forma totalmente distinta a lo que ocurre en el campo de la sanidad, donde, a pesar de su similar pluralidad de actores y de titularidades de los prestadores de servicios, existe desde hace tiempo una notable abundancia de datos y de parámetros con los que manejar –no sin conflicto– los temas más significativos de las políticas sanitarias. En el caso de la educación, se han producido menos esfuerzos cognitivos, se ha transparentado poco el marco decisional y se ha teñido todo de una mayor confusión. Los poderes públicos han representado un papel central siempre. Las relaciones con el sector se han basado más en tradiciones adscriptivas y clientelares (en el capital relacional de cada uno más que en la articulación social) que en datos y argumentos contrastables. En muy pocas ocasiones –la *Declaración conjunta en favor de la educación*, patrocinada por la Fundación Encuentro en 1997, fue una excepción– se ha trabajado desde la sociedad civil para conseguir acuerdos que lograsen introducirse en la agenda pública y modificasen políticas concretas. Casi siempre la actuación de los actores del sistema educativo se ha basado en reacciones ante decisiones a tomar o tomadas por parte de las Administraciones educativas. Los pocos ejemplos de actuación proactiva navegan difícilmente en un escenario poco proclive a las iniciativas autónomas de la sociedad civil. Ése fue el caso de la iniciativa legislativa popular impulsada por CC OO que, a pesar de que logró llegar a convertirse en proposición de ley, no paso del trámite de toma en consideración, o el fracaso de la iniciativa legislativa popular sobre la gratuidad de los libros de texto en 1998.

## 2.3 Influencia de la ciudadanía y necesidad de un replanteamiento

Como afirmábamos en el *Informe España 1997*<sup>33</sup>, la colaboración de todos los sectores de la comunidad educativa en el funcionamiento de la escuela y en el proceso de enseñanza y aprendizaje es uno de los rasgos que se subrayan siempre en los estudios sobre la calidad de la educación. El ámbito de los profesores ha gozado de una fuerte presencia colectiva en el sector, desde posiciones sólidas de sindicalización o, de forma más distintiva, de asociacionismo profesional mediante los movimientos de renovación pedagógica. Por su parte, la sociedad tiene una puerta abierta a la participación en el gobierno del sistema educativo en la estructura de los Consejos Escolares, institucionalizados con la aprobación de la LODE y entendidos como mecanismos que permiten el gobierno compartido de los centros públicos y no públicos. Después de 10 años de su aprobación legislativa, se puede hablar de un uso más bien escaso de la posibilidad de participación colectiva que ofrecen los Consejos Escolares. Un indicador de esto es el bajo índice de participación en las elecciones a Consejos Escolares de todos los sectores, excepto del profesorado y del personal de administración y servicios. Es alarmante la baja participación de los padres y madres, con índices que nunca han llegado al 20% y que además tienden a bajar (tabla 10). No hay diferencias sustantivas entre centros públicos y privados al respecto, aunque es aún menor la participación de padres, madres y alumnos en el caso de la Enseñanza Secundaria.

Existen muchas explicaciones para este fenómeno: carácter excesivamente administrativo de los consejos, fuerte presencia corporativa de los profesores, excesiva formalización, prácticas de cooptación selectiva por parte del profesorado, miedo a la participación en ciertos sectores, excesivo carácter «aprobador» de las reuniones, etc. Esto demuestra que la cons-

**Tabla 10 – Evolución de los porcentajes de participación en las elecciones a Consejos Escolares en centros públicos en el territorio MEC. 1990-1996**

|                                        | 1990 | 1992 | 1994 | 1996 |
|----------------------------------------|------|------|------|------|
| Profesorado                            | 91,9 | 79,8 | 87,3 | 89,7 |
| Alumnado                               | 50,5 | 40,1 | 42,9 | 43,3 |
| Personal de administración y servicios | 82,1 | 93,6 | 79,0 | 79,1 |
| Padres y madres                        | 18,5 | 9,9  | 14,5 | 16,3 |

**Nota:** En 1990 no se incluye la educación especial, las enseñanzas de idiomas y las artísticas.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Cultura. Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo*, varios años.

<sup>33</sup> Fundación Encuentro. CECS, «La evaluación necesaria de los centros», *Informe España 1997*, 1998, p. 435-483.

trucción administrativa-formal de vías de participación no asegura por sí misma la democratización de la política escolar ni implica la existencia de responsabilidades compartidas sobre la práctica educativa entre sus diversos actores. También es cierto que parece que hay una mayor implicación individual de los padres en las actividades de las escuelas y en los contactos con los profesores de sus hijos<sup>34</sup>, pero muy circunscrita al primer ciclo de la Educación Primaria.

En general, se ha ido produciendo una notable transferencia de responsabilidades del ámbito familiar y social al ámbito de los «profesionales» de la formación (los profesores y la escuela). Las Administraciones Públicas, los servicios públicos, han ido asumiendo tareas y cuidados que antes se resolvían en el entorno familiar y que por múltiples razones han ido entrando en el abanico de responsabilidades de los poderes públicos. La escuela corre el riesgo de acabar convirtiéndose en el gran contenedor en el que se vayan depositando todas las esperanzas, necesidades e ilusiones de formación de los futuros ciudadanos. El ámbito educativo profesionalizado puede llegar a verse como aquel que debe resolver todo lo que la convivencia social o el mercado malogran o no consiguen preservar. Existe el peligro de considerar a la escuela como un entorno especial en el que no sucede todo aquello que nos molesta en nuestra vida diaria.

La escuela, y con más ahínco la escuela financiada con recursos públicos por su especial condensación de valores y recursos de atribución colectiva, debe compartir responsabilidades con las familias, con el territorio (el barrio, el pueblo, la ciudad) en que se asienta, con organismos, asociaciones y redes cívicas de todo tipo con las que la escuela, sus alumnos, profesores y padres interactúan y coinciden. La formación nunca ha sido patrimonio exclusivo de la escuela, y probablemente nunca menos que ahora, dados los constantes impactos informativos o deformativos con los que nos tropezamos a diario. Los poderes públicos, la escuela pública, no pueden ni deben monopolizar valores o formación. Su labor debe ser más habilitadora, tendente a implicar a la ciudadanía, a los vecinos, a las familias en una labor conjunta de formación recíproca, y no pretender encerrarse en un abstracto profesionalismo de especialización. La sociedad debe autorresponsabilizarse en la formación cívica de sus jóvenes y debe implicarse en una escuela abierta, que sirva a los ideales que justifican que sea considerada como servicio público de carácter básico y, por tanto, sea financiada por esa misma sociedad.

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, 1998, p. 459.

### 3. Servicios sociales: del voluntarismo a la profesionalización

#### 3.1 *De la beneficencia confesional a la consideración de actividad mercantil*

En nuestro itinerario por la realidad social española abordamos ahora el complejo mundo de los servicios sociales, que han sido vistos a menudo desde las instancias de poder institucional como algo residual, periférico y destinado a evitar problemas de marginalidad. Pero, desde la perspectiva aquí adoptada, es un sector en el que el protagonismo de la iniciativa social ha sido y es crecientemente significativo. Los servicios sociales –conjunto de políticas y servicios dirigidos a ayudar económica y socialmente a las personas con riesgo de exclusión– nacen en el siglo XIX en sociedades urbanas ya industrializadas y aparecen de la mano de dos fenómenos estrechamente ligados: la denominada «cuestión social» (subterfugio con el que se aludía al descontento de las clases trabajadoras) y la lucha por la libertad de asociación. Se entendió que la solución a estos problemas pasaba por una mezcla de adoctrinamiento religioso y asistencia benéfica. Así, la primera escuela se creó en 1904 en el Reino Unido; la London School of Economics impartía cursos en 1912 para los trabajadores sociales de la Charity Organization Society, con una clara inspiración *fabiana*. Escuelas similares surgieron en Holanda (1899), Alemania (1904), Francia (1917) y Bélgica (1920). En 1925 se celebró en Milán el Primer Congreso de la Unión Católica Internacional de Servicio Social. En España, aparecen los Círculos Católicos de Obreros dirigidos por el Marqués de Comillas, quien inspiró también los patronatos católicos y los sindicatos mixtos de obreros y patronos. En este entorno surgió en Barcelona la primera Escuela de Asistencia Social en 1932. El retraso en la aparición de este tipo de iniciativas en España puede atribuirse a las reticencias de las élites dominantes ante la creación de espacios de articulación social que pudieran cuestionar el orden imperante y, quizás, la poca predisposición de la jerarquía eclesiástica de aquel entonces a mezclarse en ese tipo de innovaciones.

Este breve retrato de los orígenes de los servicios sociales modernos podría validar la hipótesis según la cual la aparición de un tejido cívico altruista y dirigido a prestar servicios a los ciudadanos está muchas veces relacionada con la existencia de iniciativas procedentes de grupos o sectores que pretenden plasmar sus concepciones ideológicas o hacer avanzar sus ideas y valores. En los últimos años, el desarrollo de las políticas de bienestar en España –tras un período en el que se produjo un importante desfase con los países de nuestro entorno–, ha favorecido la expansión de un mayor protagonismo de los poderes públicos en los servicios sociales. A la par, en los últimos años, una nueva cultura del bienestar está arraigando y promoviendo un tejido asociativo de nuevo cuño que, si bien está empa-

rentado con los movimientos sociales urbanos del decenio de los años setenta, está cambiando su fisonomía hacia formas más profesionalizadas e incluso mercantilizadas. Un cambio cultural y una nueva realidad asociativa y empresarial que favorecen unas reformas institucionales dirigidas a que el Estado deje de asumir el protagonismo directo en la gestión de los servicios y lo transfiera a la sociedad civil, aunque continúe interviniendo en su regulación y financiación.

Todo ello es especialmente relevante en los momentos actuales, en los que el gran cambio tecnológico y las nuevas necesidades que plantea la globalización económica ponen al borde de la exclusión a muchas personas y agregados sociales que no han contado con los instrumentos formativos o de reciclaje adecuados que exigen los nuevos tiempos y que acaban encontrando grandes dificultades para no desembocar en situaciones de dependencia. La batalla contra la exclusión, contra la dualización social, es hoy una de las prioridades más evidentes de las sociedades avanzadas. Por lo tanto, es necesario movilizar los recursos sociales públicos y privados para evitar enquistamientos y estigmatizaciones.

### **3.2 Los actores**

Es complejo determinar la relación de actores civiles relevantes en el campo de los servicios sociales en España dada su heterogeneidad y su distinta presencia sectorial. En primer lugar, podríamos distinguir entre actores o entidades proveedoras de servicios y entidades defensoras de derechos sociales. Aunque a veces ambas funciones van unidas, no siempre ocurre así. Los sindicatos, por ejemplo, han tenido un papel destacado en la elaboración de programas de rentas mínimas de inserción en algunas comunidades autónomas, mientras que su relevancia como entidades prestadoras de servicios es bastante menor. Una situación distinta se produce en el sector de servicios dirigidos a las personas mayores, donde existe una distinción bastante marcada entre organizaciones lucrativas y no lucrativas prestadoras de servicios, por un lado, y asociaciones de personas mayores que velan por sus intereses en la esfera pública, pero con un papel menor por lo que respecta a la prestación de servicios. No ocurre igual en el caso de los discapacitados, donde prestación de servicios y actividad «sindical» se entremezclan en mayor medida que en los sectores mencionados y, a su vez, la presencia de empresas mercantiles no es tan marcada como en el sector de servicios dirigidos a las personas mayores.

Así pues, se puede distinguir entre actores cívicos que intervienen en la esfera pública y que influyen en la constitución de los servicios personales, pero sin prestarlos directamente, y actores que centran su actividad en la provisión de servicios, aunque no dejen de arrogarse en ocasiones una función de defensa de derechos sociales. Entre los primeros cabe destacar, so-

bre todo, a algunos colegios profesionales (trabajadores sociales, psicólogos y médicos) y a los sindicatos, que se suman a un complejo entramado de pequeñas asociaciones para defender intereses particulares relacionados con cuestiones de género, edad y otras vinculadas con necesidades muy específicas. Entre las entidades proveedoras de servicios, la realidad de nuestro país está escindida entre dos tipos de agentes muy diferenciados: las organizaciones que podríamos denominar «singulares» –con un considerable tamaño y relevancia social– y el resto de las organizaciones mucho más pequeñas y descoordinadas, con implantación exclusivamente local o autonómica en la mayoría de los casos. Las organizaciones «singulares» más relevantes son la ONCE, Cáritas y Cruz Roja, aunque se pueden incluir también las fundaciones de la obra social de las cajas de ahorro. Existe una cierta especialización en cada una de ellas por lo que sus puntos de solapamiento o de competencia no resultan excesivamente disfuncionales.

### 3.3 *Competencias, protagonismos y recursos*

La rápida descentralización política de la España democrática confirió a las comunidades autónomas un gran protagonismo en el sector de los servicios sociales. En ese contexto, la escasez de recursos y la necesidad imperiosa de establecer una red básica de atención primaria que sirviera a todos los ciudadanos de puerta de acceso a los sistemas de servicios sociales autonómicos contribuyeron a que no se pusiera en entredicho la realidad de determinados servicios especializados que habían sido construidos por la iniciativa cívica y religiosa a lo largo de los años sesenta y setenta. En el nuevo modelo, con unos servicios sociales de financiación y gestión fundamentalmente públicas, se reservaba a las organizaciones voluntarias una función complementaria que había de ser financiada mediante subvenciones públicas.

Esta tendencia terminó con las reformas legislativas que algunos Gobiernos autonómicos promulgaron durante la segunda mitad del decenio de los noventa. De hecho, estos cambios legislativos pretendían reconocer lo que en algunos sistemas de servicios sociales era ya una realidad desde hacia algunos años, a saber, una red de corresponsabilidad pública en la que se delegaba a la iniciativa de la sociedad civil responsabilidades de gestión que la Administración ya no quería o no podía asumir.

El protagonismo principal corresponde así a los Gobiernos autonómicos y a sus departamentos de servicios sociales, si bien es importante destacar el papel de los Gobiernos locales, a los que la ley les atribuye la asistencia. Otro actor público importante ha sido el extinto Ministerio de Asuntos Sociales (hoy encuadrado en el Ministerio de Trabajo) que, creado por los Gobiernos socialistas, impulsó en 1987 el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales entre el ministerio, las autonomías y los municipios para desarrollar la red básica de prestaciones en la asisten-

cia primaria<sup>35</sup>. De mayor relevancia directa para las organizaciones voluntarias es, empero, la convocatoria anual de subvenciones para programas sociales a cargo del 0,52% del IRPF recaudado entre los contribuyentes que prefieren no dar esa proporción de sus impuestos a la Iglesia católica.

El análisis del sector nos dibuja un panorama de cierta especialización funcional entre los sectores público y privado, sobre todo en el ámbito de los servicios para personas discapacitadas (en el que el Estado, desde una lógica de *partenariado*, comparte responsabilidades con la ONCE y la Fundación ONCE). En el caso de los servicios ocupacionales para personas discapacitadas existe hoy una oferta que es mayoritariamente de iniciativa social, gestionada por organizaciones sin ánimo de lucro.

Los datos disponibles nos muestran un gran protagonismo del sector no público en la gestión de los servicios –con las lógicas diferencias territoriales–, hecho que probablemente debe relacionarse con la tardía asunción de responsabilidades por parte de las instituciones públicas en España (algo que no ocurrió en sanidad y educación) y con la también tardía incorporación de ciertos derechos sociales a nuestra legislación.

La eclosión de nuevas entidades cívicas preocupadas por el bienestar social se produjo en la segunda mitad de la década de los años setenta y continúa imparable en la actualidad, al igual que en el resto del mundo. Sirva como ejemplo la gran proliferación de entidades que trabajan en el tratamiento y los cuidados de enfermedades muy específicas como el síndrome de Down, la espina bífida, la enfermedad de Alzheimer, el autismo u otras, que en muchos casos fundan los propios familiares y amigos de los enfermos. Pero la intensidad de este fenómeno y otros de autorganización y de solidaridad es desigual en el territorio español. Los pocos datos disponibles nos permiten aventurar que el desarrollo del sector voluntario está muy relacionado con el nivel de modernización económica y social de las regiones.

El examen de la tabla 11 nos permite corroborar esta afirmación en lo referente a la oferta de plazas ocupacionales y especiales de empleo, ya que existe más oferta –dadas unas necesidades que podemos aventurar homogéneas en todo el territorio– donde más desarrollo hay. Por otro lado, los pocos estudios disponibles sobre los efectos de las organizaciones voluntarias en la desigualdad no parecen ser muy halagüeños. Las organizaciones no lucrativas tienen muy poca influencia en la alteración de las desigualdades sociales. No podemos olvidar que, si bien pudiera haber en España transferencias desde los sectores económicamente más poderosos hacia los más desfavorecidos, gracias a la labor de las organizaciones voluntarias, és-

---

<sup>35</sup> Las cinco prestaciones básicas que recoge el Plan Concertado son: Información y Orientación, Ayuda a Domicilio, Alojamiento y Convivencia, Prevención e Inserción Social y Promoción y Cooperación Social.

**Tabla 11 – Número de plazas para disminuidos en centros ocupacionales no lucrativos y en centros especiales de empleo público no lucrativo por comunidades autónomas. 1996**

|                    | Centros ocupacionales no lucrativos |                              | Centros especiales de empleo público no lucrativos |                              |
|--------------------|-------------------------------------|------------------------------|----------------------------------------------------|------------------------------|
|                    | Total plazas                        | Plazas por 10.000 habitantes | Total plazas                                       | Plazas por 10.000 habitantes |
| Andalucía          | 5.686                               | 7,9                          | 1.258                                              | 1,7                          |
| Aragón             | 1.539                               | 13,0                         | 779                                                | 6,6                          |
| Asturias           | 514                                 | 4,7                          | 586                                                | 5,4                          |
| Baleares           | 789                                 | 10,4                         | 257                                                | 3,4                          |
| Canarias           | 852                                 | 5,3                          | 100                                                | 0,6                          |
| Cantabria          | 287                                 | 5,4                          | 154                                                | 2,9                          |
| Castilla-La Mancha | 1.070                               | 6,2                          | 17                                                 | 0,1                          |
| Castilla y León    | 2.237                               | 8,9                          | 268                                                | 1,1                          |
| Cataluña           | 5.913                               | 9,7                          | 4.614                                              | 7,6                          |
| C. Valenciana      | 1.601                               | 4,0                          | 393                                                | 1,0                          |
| Extremadura        | 959                                 | 9,0                          | 258                                                | 2,4                          |
| Galicia            | 1.860                               | 6,8                          | 132                                                | 0,5                          |
| Madrid             | 4.233                               | 8,4                          | 1.574                                              | 3,1                          |
| Murcia             | 790                                 | 7,2                          | 57                                                 | 0,5                          |
| Navarra            | 1.262                               | 24,2                         | 196                                                | 3,8                          |
| País Vasco         | 2.501                               | 11,9                         | 1.921                                              | 9,2                          |
| La Rioja           | 265                                 | 10,0                         | 43                                                 | 1,6                          |
| <b>Total</b>       | <b>32.358</b>                       | <b>8,2</b>                   | <b>12.607</b>                                      | <b>3,2</b>                   |

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Fundación ONCE, *Guía de centros. Relación de centros ocupacionales y especiales de empleo*, Escuela Libre Editorial, 1997.

tas tienden a florecer en regiones ricas y modernas y no parece que exista una transferencia interregional de recursos, labor que queda sobre todo en manos del Estado.

Al analizar cuáles son las fuentes de financiación del sector voluntario español y su evolución histórica, la conclusión que se desprende es que éste ha crecido espectacularmente gracias al firme apoyo de las Administraciones Públicas y al calor de una nueva cultura del bienestar social que tiende a limitar las funciones del Estado. Salvo las organizaciones singulares como Cruz Roja, ONCE y Cáritas, el resto del sector obtiene casi dos ter-

<sup>36</sup> G. Rodríguez Cabrero y J. Montserrat (*Las entidades voluntarias en España: institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*, Ministerio de Asuntos Sociales, 1996) estiman que las entidades no singulares obtienen un 67% de sus ingresos del sector público. F. Aguiar y M. Pérez-Yruela («Aproximación al sector voluntario andaluz en el ámbito de los servicios sociales», en Sarasa, S. y Moreno, L., *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas-IESA, 1995) aseguran que el 50% de las entidades andaluzas que prestan servicios sociales recibieron en 1992 el 60% de sus ingresos de las subvenciones de la Consejería de Asuntos Sociales.

cios de sus ingresos gracias a las transferencias del sector público<sup>36</sup>. A esta dependencia financiera del sector público no pueden sustraerse ni siquiera las fundaciones que, por su naturaleza, disponen de un patrimonio fundacional que, en principio, debería otorgarles mayor autonomía financiera de la que tienen las organizaciones que han adoptado la forma legal de asociaciones<sup>37</sup>.

Existe otra contribución de la sociedad civil que no está monetarizada y que es igualmente difícil de estimar. Se trata del trabajo voluntario que miles de personas realizan sin remuneración alguna a cambio y que ya analizamos en el apartado dedicado al asociacionismo. Respecto a los servicios sociales, a principios de la década de los años noventa, el número total de voluntarios que tenían las entidades que habían presentado solicitudes de subvención al programa del 0,52% del IRPF gestionado por el extinto Ministerio de Asuntos Sociales se estimaba en torno a las 286.000 personas, cuyo trabajo equivalía al de unas 25.000 personas de la plantilla laboral. De estos voluntarios, el 60% estaba encuadrado en actividades organizadas por Cáritas y Cruz Roja. Su perfil correspondía al de una persona de 31 años de edad media, que dedicaba entre 12 y 14 horas a la semana a trabajos no remunerados. Probablemente estos datos sobrevaloren el voluntariado existente entonces<sup>38</sup>, pero parece indudable que en conjunto el sector ha crecido.

En efecto, las campañas publicitarias y de captación de nuevos voluntarios hacen pensar que este número de personas es hoy bastante mayor<sup>39</sup>. Una organización como Cruz Roja gestionaba en 1996 la colaboración de 133.364 voluntarios, mientras que esa cifra era de 107.262 en 1993 y de 92.962 en 1990<sup>40</sup>. Por otro lado, un estudio reciente sobre Cataluña recoge

---

<sup>37</sup> Datos recabados en Cataluña, donde tradicionalmente la sociedad civil ha gozado de una relativa solvencia económica, indican que en 1993 menos de un tercio de los recursos de las fundaciones benéfico-asistenciales eran propios; eran mayoritarias las ayudas públicas y esta tendencia era creciente. Véase Sarasa, S., «El tercer sector en transición», en Moreno, L. (comp.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas-IESA, 1997.

<sup>38</sup> Esta cifra probablemente incluía el total de voluntarios gestionados por Cruz Roja, pero la mayoría de ellos se dedica a otras actividades distintas a los servicios sociales.

<sup>39</sup> El fomento del voluntariado ha sido una de las políticas desarrolladas en los últimos años por las entidades de iniciativa social y por la Administración Pública. Al impulso que el Gobierno municipal de Barcelona dio al voluntariado en los Juegos Olímpicos, ha seguido la promulgación de la Ley del Voluntariado por parte del Gobierno central, así como la regulación de esta actividad en algunas autonomías (Aragón en 1992, Madrid en 1994 y Castilla-La Mancha en 1996). En Cataluña ha dado lugar a la singular creación de organismos públicos de promoción del voluntariado como el Institut Català del Voluntariat y la Agència Municipal de Serveis per a les Associacions de Barcelona.

<sup>40</sup> Estas cifras corresponden al total de voluntarios de la organización, de los que sólo un 22% se dedica a actividades relacionadas con los servicios sociales.

la opinión de los líderes del sector no lucrativo según los cuales el número de voluntarios no ha parado de crecer en los últimos años<sup>41</sup>. Las dos organizaciones singulares más poderosas a la hora de movilizar voluntarios son Cruz Roja y Cáritas. Entre ambas movilizaron en España cerca de 70.000 personas en 1996.

Pese a todo, en el contexto actual de paro y precarización del mercado laboral, no siempre es fácil distinguir los límites entre la dedicación voluntaria a un servicio y las estrategias de inserción laboral. La presencia de estudiantes y profesionales en paro con escasa experiencia entre el voluntariado en la atención a los discapacitados ha generado tensiones por el reconocimiento de su tarea. La conciencia de pertenecer a un yacimiento de empleo de los servicios de proximidad ha llevado a los voluntarios a reivindicar la formalización de sus servicios. El problema se agrava con la creciente participación de organizaciones lucrativas en la subcontratación de servicios públicos. En este sentido, el Colegio de Trabajadores Sociales y Asistentes Sociales de Barcelona<sup>42</sup> denunció la precariedad laboral de los trabajadores, el intrusismo profesional y la falta de profesionalización de muchos «voluntarios» que asumen responsabilidades.

Causa preocupación el vacío normativo existente en el tema y las ambigüedades legales respecto al voluntariado. La legislación promulgada sobre fomento del voluntariado, a pesar de que promueve cierta formalización de las relaciones entre voluntarios y organizaciones, ofrece notables lagunas de ambigüedad en los casos en que los voluntarios puedan demostrar que su relación es casi laboral en términos legales, ya que están sujetos a unas condiciones típicas de ocupación remunerada.

En resumen, se trata de un ámbito con una fuerte y tradicional presencia no pública, que en los últimos tiempos ha crecido de forma muy notable al albur tanto de las nuevas inquietudes manifestadas por los jóvenes y otros sectores –en una tendencia ya apuntada en nuestro anterior análisis del asociacionismo–, como por la mayor corresponsabilidad que las instituciones públicas han asumido en ese sector de intervención. Los interrogantes se ciernen en torno al origen de los recursos y la aún excesiva dependencia del sector público, la falta de protagonismo real de los Gobiernos locales en un momento en que la perspectiva comunitaria permite mayor integración/globalidad y prevención y en el confuso estatuto de voluntarios y personal profesionalizado en momentos en que se empiezan a asentar las relaciones entre Administraciones y entidades.

---

<sup>41</sup> Sarasa, S., Obrador, G. *et al.*, *Relationships between Third Sector Organizations and Public Administrations in Social Services*, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, 1998. Se encuentra aún en fase de elaboración y sólo existe un documento provisional no editado.

<sup>42</sup> *El País*, 28 de diciembre de 1997.

### 3.4 El caso de la ONCE: fuerza social y características

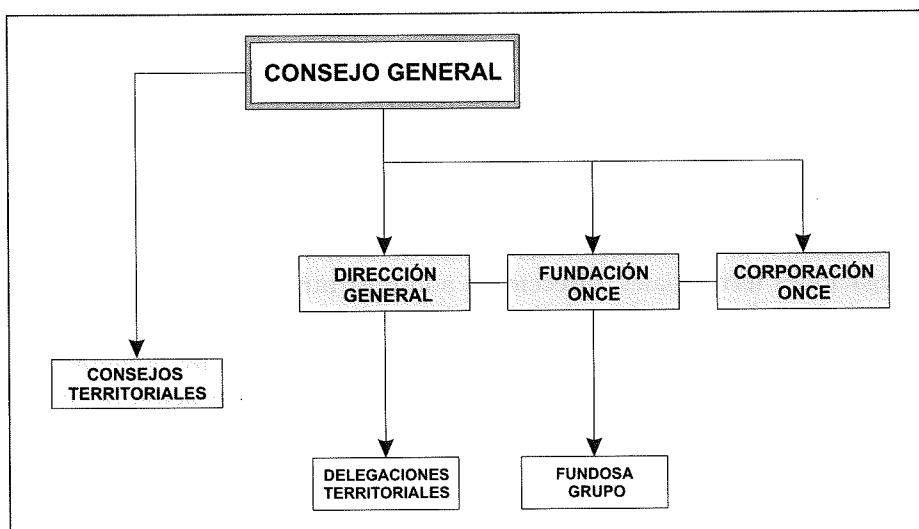
A lo largo de este apartado hemos hecho repetida mención a la ONCE como actor destacado entre las organizaciones civiles implicadas en la oferta de servicios sociales. Este protagonismo, que se incrementa año tras año, y el hecho de que su modelo de organización y de gestión sean objeto de reconocimiento, estudio e imitación en otros países justifican que le dediquemos un epígrafe específico.

El día 13 de diciembre de 1938 se firma el decreto que dará origen a la ONCE. Como motor económico imprescindible para la marcha de la nueva institución, se le adjudica la venta en exclusiva del cupón pro-ciegos, eliminándose las rifas que funcionaban por toda España. Su evolución, tras una larga etapa de afianzamiento, se hace explosiva con la aparición del Real Decreto 1041/1981, modificado parcialmente por el 2385/1985 de 27 de diciembre, por el que la ONCE pasa a ser una Corporación de Derecho Público de Carácter Social. Asimismo, este mismo año se reforma considerablemente el cupón, lo que posibilita una expansión económica y social que incidirá en una apertura hacia el exterior y una modernización de su estructura más acorde con los nuevos tiempos.

#### El grupo ONCE

La estructura funcional de la ONCE basa su organización en la democracia interna, configurada en el Consejo General y en los 17 Consejos Territoriales, uno por cada comunidad autónoma. Bajo éste, la organización

Cuadro 4 – Organigrama de la ONCE



se estructura en tres áreas de gestión: Dirección General, Fundación ONCE y Corporación Empresarial. Un equipo directivo toma las decisiones de forma colegiada.

El **Consejo General** es el máximo órgano de gobierno y representación de la ONCE. Está integrado por 15 vocales, entre los que eligen a un presidente y dos vicepresidentes. El Consejo ejerce las competencias necesarias para el gobierno y dirección de la institución, que abarcan desde la aprobación del borrador de estatutos, la normativa interna y los planes de actuación, hasta la definición de la política global de la ONCE y la aprobación de los presupuestos de la organización.

El Consejo asume la más alta representación de la entidad ante la Administración del Estado y ante los organismos nacionales e internacionales. Nombra al Director General y a los máximos responsables de la Fundación y la Corporación y decide la convocatoria de elecciones, entre otras funciones.

La ONCE está tutelada por el Estado a través del Consejo del Protectorado, integrado por los ministerios de Economía y Hacienda, Trabajo y Asuntos Sociales e Interior.

Los Consejos Territoriales, por su parte, son órganos colegiados de naturaleza político-representativa. Cada Consejo elige entre sus miembros a un presidente y a un vicepresidente. De elección directa por los afiliados, el Consejo General y los Consejos Territoriales constituyen la columna sobre la que se vertebra la democracia interna.

La **Dirección General** es el órgano superior de gestión de todos los asuntos de la ONCE. Le corresponde llevar a cabo la ejecución de los acuerdos del Consejo General y velar por el cumplimiento de los programas y planes de actuación. Para el desempeño de sus funciones, el director general cuenta con los servicios centrales, que constan de la dirección general adjunta, las direcciones ejecutivas, los departamentos y asesorías y los centros especializados. Son funciones del director general las de representación –con capacidad jurídica suficiente– y las de adopción –en nombre de la ONCE– de todas las decisiones que se consideren convenientes.

Asimismo, la organización territorial de la ONCE está compuesta por delegaciones territoriales, direcciones administrativas, agencias provinciales o comarcales, agencias administrativas y corresponsalías.

En febrero de 1988 nace, desde el seno de la organización y financiada por ella, la **Fundación ONCE** para la Cooperación e Integración Social de Personas con Minusvalías. La fundación establece unos vínculos solidarios de las personas ciegas hacia otros colectivos de discapacitados. Tiene como fines la promoción de la autonomía personal y la plena integración social de las personas con discapacidades. Para ello, sus líneas de actuación son

el fomento del empleo y la formación, la eliminación de barreras –ya sean de carácter físico, psicosocial o de la comunicación–, la cooperación institucional y el deporte para discapacitados. La dotación económica corre a cargo de la ONCE, que aporta el 3% de la recaudación bruta anual por las ventas del cupón.

Los principales órganos de gobierno son el Patronato, la Comisión Permanente y el Comité Directivo. Además de la ONCE, las principales organizaciones nacionales de discapacitados de España están representadas en el Patronato de la Fundación ONCE. En la actualidad, estas organizaciones son: COCEMFE (Confederación Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos de España), FEAPS (Confederación Española de Organizaciones en favor de las Personas con Retraso Mental), CNSE (Confederación Nacional de Sordos de España) y FIAPAS (Federación Española de Asociaciones de Padres y Amigos de los Sordos).

Desde su creación, la Fundación ONCE colabora con los poderes públicos, con empresas, particulares y especialmente con el movimiento asociativo en el desarrollo de programas y proyectos que faciliten la cualificación profesional y el acceso al mercado laboral de los discapacitados, a través de la formación y la creación de puestos de trabajo estables. Para ello, se creó en 1989 FUNDOSA GRUPO, sociedad instrumental de la Fundación ONCE que engloba, en la actualidad, a más de 30 empresas y centros de trabajo. Operan en sectores muy diversos, como lavandería industrial, tiendas en hospitales, alimentación, una agencia de noticias, tratamiento de datos, recursos humanos, etc.

A partir de 1986, la ONCE entra en el mundo empresarial. Desea impulsar su actividad económica mediante la participación y gestión de empresas que generen empleo y contribuyan a la integración de sus afiliados en el mercado laboral.

La experiencia de la ONCE a la hora de encontrar empleo normalizado para personas ciegas y deficientes visuales fuera de su entorno no había sido positiva. Por ello, derivó sus inversiones a la configuración de un grupo de empresas que fueran gestionadas con criterios de rentabilidad económica y social.

Tras el esfuerzo inversor del período 1989-1990, se obtuvo una importante cartera de participaciones, que, a partir de 1993, hizo necesaria la creación de un área ejecutiva especializada, dando lugar a la **Corporación Empresarial ONCE, S.A. (CEOSA)**. Bajo la dirección de un centro corporativo, CEOSA sigue el método de planificación estratégica. Destacan por su importancia empresas como VINSA (seguridad), PILSA (proyectos integrales de limpieza), ONCEDISA (explotación agrícola y ganadera) ONDA CERO RADIO, ONCISA (inmobiliaria), VIAJES 2000 (agencia de viajes), etc.

#### **4. Intento de balance**

¿Qué conclusiones se pueden extraer de este conjunto de datos y reflexiones sobre los protagonismos de la iniciativa pública y no pública y de la colaboración entre ambos sectores en campos tan sustantivos como la sanidad, la educación y los servicios sociales? Si retomamos nuestras reflexiones iniciales, deberíamos preguntarnos hasta qué punto se produce en estos sectores tan característicos de la configuración del llamado Estado de Bienestar una presencia significativa de iniciativas procedentes del campo social y qué ventajas e inconvenientes tiene con relación al protagonismo de los poderes públicos. Por lo analizado, es evidente que ha existido y existe una notable presencia de la iniciativa social en campos como el educativo o el sanitario, en los que se ha desplegado con fuerza la intervención del Estado, ya en el franquismo, pero sobre todo desde 1977. Existen grandes diferencias entre las distintas comunidades autónomas. Casi siempre, a mayor desarrollo económico, mayor iniciativa social –aunque podríamos invertir el orden de los factores como sugieren muchos autores y apuntamos nosotros–.

No ocurre lo mismo en el campo de los servicios sociales, en el que el papel de los poderes públicos es más subsidiario y donde se ha ido estructurando y profesionalizando una respuesta a los problemas colectivos surgida del tradicional activismo eclesial (Cáritas), de los propios colectivos afectados (ONCE) o de nuevas iniciativas generadas con la movilización social que ejemplifican las ONGs. En todos estos campos, la lógica que parece emerger es la del partenariado, la de la combinación de responsabilidades en la prestación de los servicios. Todo apunta a que sería importante consolidar lo ya existente en materia de iniciativa social, desarrollar un mayor protagonismo de los poderes locales e incentivar en las comunidades autónomas donde esa realidad es más débil formas de gestión y asunción de responsabilidades desde la propia estructura social.

## IV. DESIGUAL FUERZA DE LA INICIATIVA SOCIAL EN LA CULTURA, EL OCIO Y EL DEPORTE

En este apartado examinaremos la distribución de responsabilidades y las relaciones entre la iniciativa pública, la mercantil y la social en tres áreas exponentes de una nueva gama de servicios que podríamos calificar de posmateriales, que se han sumado a los tradicionales campos de intervención: la cultura, el deporte y las actividades de tiempo libre (especialmente las postescolares). Por su expansión y creciente importancia merecen una atención especial. Además, pueden ilustrarnos sobre las nuevas modalidades de relación público-mercantil-social, ya que la falta de tradición de la intervención pública en los mismos ha conducido a nuevos planteamientos. No haremos un análisis a fondo del sector<sup>43</sup>, sino que nos limitaremos a aquellos aspectos que más nos interesan para nuestro análisis.

### 1. Cultura: creciente protagonismo de la sociedad civil

#### 1.1 *Protagonismo de los artistas*

El sector cultural presenta características que ponen aún más de manifiesto lo que hemos avanzado y dicho ya al referirnos al conjunto de la realidad social analizada en este capítulo. En ese conglomerado de actividades que acostumbramos a definir como cultura, las variaciones en el protagonismo relativo de los poderes públicos y de la sociedad civil son muy significativas, tanto si atendemos a los diversos sectores en que podemos diferenciar la actividad cultural como entre los distintos territorios del país. No es ajeno a esta diversidad el componente económico, o dicho de otra manera, la mayor o menor posibilidad de autofinanciación de cada uno de los sectores. A pesar de que la mayor o menor responsabilidad de la sociedad civil y de las diversas Administraciones no se puede basar sólo en razones económicas, ya que responde a unas lógicas más complejas, es evidente que los poderes públicos tienden a apoyar o gestionar aquello que es deficitario y la sociedad civil, bajo la forma de empresa privada, todo lo que permite obtener beneficios.

Podríamos distinguir entre *sectores artesanales* (artes plásticas, artes escénicas o música en vivo), en los que hay una importante corresponsabilidad entre la sociedad civil y las diversas Administraciones; *sectores indus-*

---

<sup>43</sup> Véase Fundación Encuentro. CECS, «El ocio en la vida de los españoles», *España 1994*, 1995, p. 433-497; e *ídem*, «Preferencias reflejadas en la programación televisiva» y «Televisión y familia», *Informe España 1997, 1998*, p. 63-85 y p. 393-434.

*triales* (industria discográfica, industria cinematográfica e industria del libro), donde predomina la responsabilidad de la sociedad civil; y *sectores del patrimonio* (patrimonio arquitectónico y arqueológico, museos, archivos, bibliotecas, cultura tradicional y popular o lengua) en los que la responsabilidad básicamente es de los poderes públicos. Dentro de cada sector no hay tampoco una clara homogeneidad. El protagonismo de la sociedad civil será distinto dependiendo de la fase del proceso de la que se trate (creación/producción, distribución/difusión o consumo/acceso), del hábitat en el que se desarrolle (ciudad/mundo rural), de la comunidad autónoma o de otras variables.

Por otro lado, el mundo de la cultura se mueve entre una gran inconcreción legal y una demanda poco articulada y de baja intensidad por parte de la población potencialmente beneficiaria. La propia consideración de la cultura como un bien no de primera necesidad explica la vaporosa regulación normativa. La única concreción legislativa, el artículo 44.1 de la Constitución («Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho»), se encuentra en la Ley de Bases de Régimen Local, que establece que los municipios de más de 5.000 habitantes han de disponer de una biblioteca. El resto de las regulaciones existentes (Ley de Propiedad Intelectual, Ley del Patrimonio Histórico, etc.) ordenan aspectos específicos vinculados al sector cultural, pero no concretan el precepto constitucional señalado. Asimismo, en materia cultural concurren las competencias de los distintos niveles de la Administración. Todas las Administraciones pueden intervenir, pero no tienen ninguna obligación –más allá de lo señalado anteriormente–. Este confuso panorama competencial y de responsabilidades condiciona el papel que la sociedad civil puede asumir.

Al mismo tiempo, los agentes privados que intervienen en la creación, producción, distribución y exhibición de productos culturales son a menudo personas con fácil acceso a los medios de comunicación. Esta capacidad de incidencia mediática determina a los responsables de las políticas culturales. Satisfacer las demandas de estos agentes es, en muchos casos, el objetivo inmediato de la intervención pública en cultura. Se podría llegar a afirmar que las políticas culturales resultantes responden más a las lógicas de las demandas de los sectores que a las necesidades o demandas del conjunto de la población. En este contexto, las políticas culturales públicas están, en buena medida, cautivas de los creadores, empresarios y otros agentes que participan en el proceso comprendido entre la creación y la difusión del producto cultural. Por ello, las políticas culturales públicas prestan una atención prácticamente exclusiva a la producción y a la difusión. Con ello se da respuesta a los que ejercen presión pero no se percibe el desarrollo de una concepción de cultura entendida como servicio público.

## 1.2 *Cultura: ¿un espacio público de responsabilidad compartida?*

Los importantes cambios que se están produciendo en nuestras sociedades están generando nuevos tipos de marginación que tienen componentes culturales muy significativos. Por un lado, las nuevas tecnologías están creando y crearán nuevos analfabetos. Por otro, profundizar en la democracia significa convivir en la diversidad, no sólo cultural, sino también física, de género, de opción sexual, etc.; y esta convivencia no nace de forma natural. Sólo desde la transmisión de unos valores que la potencien es posible acercarnos a este objetivo que, entre otras cosas, necesita una estrategia determinada de la política cultural. Al mismo tiempo, la globalización plantea un doble reto: implica la necesidad de una mayor preparación y competitividad, pero también debe evitar que sea sinónimo de uniformización o de dominio del más fuerte. Tampoco hay que olvidar que la reducción de la jornada laboral y el aumento de los años de vida (y del período no laboral) son factores que inciden en el hecho de disponer de mayor tiempo de ocio. La cultura como práctica y hábito es un factor de calidad de vida en este tiempo libre.

Todos estos fenómenos, que permiten afirmar que nos encontramos en un momento de cambio importante, deberían ser un capítulo fundamental de los objetivos de toda política cultural. Así, la política cultural sería realmente complementaria de la educativa y se convertiría en un elemento para mejorar la calidad de vida y la igualdad de oportunidades de los ciudadanos. Pero esto no es sólo responsabilidad de los poderes públicos; la sociedad civil también ha de representar un papel importante. Sin embargo, sería necesario clarificar el panorama y no confundir los objetivos. Una cosa es la producción y difusión de espectáculos (en su sentido más amplio) y otra la creación de hábitos, la garantía real de acceso de todos los ciudadanos a la cultura. Se está lejos de esta situación. Gran parte del papel de las Administraciones podría ser asumido por el sector privado. El criterio fundamental para que los poderes públicos se responsabilicen de determinadas iniciativas es su condición de deficitarias, no el hecho de que sea un servicio que deben garantizar. Una de las causas es la presión de los sectores. Pero también hay que destacar la pérdida de centralidad de la cultura en el discurso de las políticas culturales.

La cultura es un servicio público cuya responsabilidad han de compartir Administraciones y sociedad civil. Su objetivo es conseguir que todos los ciudadanos tengan acceso a ella, porque así serán más libres, más felices, *más ciudadanos*. Y la sociedad en su conjunto será más justa y más rica. Se pueden señalar otros argumentos complementarios: la cultura como sector generador de empleo, como *marca* de una ciudad o de un país, como excusa para llevar a cabo grandes eventos o para mejorar una imagen, etc. Todos estos argumentos son razonables y defendibles siempre que conser-

ven su condición de complementarios. El problema es que todos ellos, y alguno más, se han convertido muchas veces en los argumentos centrales. Esto causa confusión a la hora de definir prioridades y de entender la cultura como un servicio público. A esto se une la debilidad crónica de la iniciativa social en este ámbito.

### *1.3 Grandes diferencias territoriales y sectoriales*

Si analizamos los diversos sectores de actividad cultural encontraremos diferentes grados de protagonismo entre sociedad civil y poderes públicos, que varían notablemente dependiendo de la actividad de que se trate o del territorio donde se ubiquen.

Así, en el sector de artes plásticas la presencia de las Administraciones y de la iniciativa social y privada está notablemente equilibrada. Es un sector tradicionalmente poco integrado, dado el carácter individualista de la producción artística y de la fuerte competencia entre los distribuidores de la misma. Pero últimamente se está produciendo un notable grado de asociacionismo. Las salas de exposiciones están muy controladas por las Administraciones, especialmente las de carácter local o municipal. También es importante la presencia de las cajas de ahorro, que controlan el 30% de las salas del país. Las galerías de arte son, en cambio, esencialmente privadas, concentrándose sobre todo en Cataluña (28,5%) y Madrid (24,5%). Junto con la Comunidad Valenciana (11,8%), en estos tres territorios se agrupan casi dos terceras partes del total de galerías españolas (tabla 12). También es un sector en fuerte proceso de asociacionismo. Por otro lado, recientemente han surgido los llamados centros de arte contemporáneo, promovidos desde el sector público, que buscan una imagen emblemática de su gestión. Han dado lugar a relevantes procesos de partenariado o coresponsabilidad público-privada en su gestión y funcionamiento.

El sector de las artes escénicas ha contado tradicionalmente con un importante protagonismo de la sociedad civil. Sin embargo, con la llegada de la democracia, las Administraciones han protegido mucho este sector, lo que ha provocado ciertas situaciones de acomodo. El sector de la producción es fundamentalmente privado, con una parte significativa de financiación pública. La Administración central y muchas Administraciones autonómicas tienen centros dramáticos, que se complementan con la producción privada. No existe un criterio claro –y es objeto habitual de debate– sobre cuál es el papel del sector público y cuál el del sector privado en relación con la producción o con la exhibición. Los actores están unidos en asociaciones con planteamientos básicamente corporativistas. Existe la concepción generalizada de que son un bien a proteger y que han de recibir subvenciones sin excesivos problemas. La exhibición está gestionada mayoritariamente por el sector público. Sólo en Madrid y Barcelona hay

Tabla 12 – Galerías y salas de exposiciones por comunidades autónomas. 1994-1996

|                    | Galerías   |                              |                    |                         | Salas de exposiciones |            |
|--------------------|------------|------------------------------|--------------------|-------------------------|-----------------------|------------|
|                    | Absoluto   | % en cada comunidad autónoma | Galerías asociadas | % de galerías asociadas | Absoluto              | %          |
| Andalucía          | 39         | 6,4                          | 2                  | 5,1                     | 99                    | 10,3       |
| Aragón             | 13         | 2,1                          | 8                  | 61,5                    | 65                    | 6,8        |
| Asturias           | 13         | 2,1                          | 0                  | 0,0                     | 24                    | 2,5        |
| Baleares           | 29         | 4,8                          | 15                 | 51,7                    | 41                    | 4,3        |
| Canarias           | 11         | 1,8                          | 4                  | 36,4                    | 44                    | 4,6        |
| Cantabria          | 15         | 2,5                          | 3                  | 20,0                    | 28                    | 2,9        |
| Castilla-La Mancha | 4          | 0,7                          | 0                  | 0,0                     | 36                    | 3,7        |
| Castilla y León    | 21         | 3,5                          | 1                  | 4,8                     | 82                    | 8,5        |
| Cataluña           | 173        | 28,5                         | 80                 | 46,2                    | 149                   | 15,5       |
| C. Valenciana      | 72         | 11,8                         | 51                 | 70,8                    | 74                    | 7,7        |
| Extremadura        | 2          | 0,3                          | 0                  | 0,0                     | 14                    | 1,5        |
| Galicia            | 19         | 3,1                          | 17                 | 89,5                    | 36                    | 3,7        |
| Madrid             | 149        | 24,5                         | 46                 | 30,9                    | 156                   | 16,2       |
| Murcia             | 11         | 1,8                          | 1                  | 9,1                     | 28                    | 2,9        |
| Navarra            | 4          | 0,7                          | 0                  | 0,0                     | 33                    | 3,4        |
| País Vasco         | 30         | 4,9                          | 9                  | 30,0                    | 35                    | 3,6        |
| La Rioja           | 3          | 0,5                          | 0                  | 0,0                     | 18                    | 1,9        |
| <b>Total</b>       | <b>608</b> | <b>100</b>                   | <b>237</b>         | <b>39,0</b>             | <b>962</b>            | <b>100</b> |

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Bartrina, J., Laporte, A., Mascarell, F. y Sitjes, F., *Las galerías de arte en España*, Federación Nacional de Galerías de Arte, Barcelona, 1995 (informe no publicado); y Arteguía. *Directorio de Arte. España & Portugal 94/96*, suplemento de la revista Arteguía, Madrid, 1997.

una presencia importante de salas privadas. Según datos de la *Guía de las Artes Escénicas de España 1995*, el 63,2% de los 953 teatros que hay en España son de titularidad pública (tabla 13). Sin embargo, una parte significativa del 36,8% de los teatros privados son propiedad de alguna asociación y los gestiona el ayuntamiento, sobre todo en municipios pequeños y medianos, aunque empieza a experimentarse la gestión privada de teatros municipales.

Uno de los fenómenos más interesantes aparecido en los últimos años es el de las salas alternativas, que ofrecen una oferta diferenciada. Se han unido con el objetivo de colaborar entre ellas y tener una posición de fuerza que individualmente no conseguirían; es decir, intentan crear una *marca*. También es reciente la proliferación de asociaciones de empresas de teatro, especialmente en Cataluña, donde una de las causas del aumento de público ha sido la consolidación de una estructura fuerte del sector, entendiendo que la competencia no es intrasectorial, sino con otras ofertas de ocio. Un buen ejemplo de las posibles interacciones entre ámbitos diversos

Tabla 13 – Teatros según su titularidad por comunidades autónomas

|                    | Públicos          |                                              | Privados          |                                              | Número total de teatros |
|--------------------|-------------------|----------------------------------------------|-------------------|----------------------------------------------|-------------------------|
|                    | Número de teatros | % respecto al total de la comunidad autónoma | Número de teatros | % respecto al total de la comunidad autónoma |                         |
| Andalucía          | 96                | 87,3                                         | 14                | 12,7                                         | 110                     |
| Aragón             | 14                | 51,9                                         | 13                | 48,1                                         | 27                      |
| Asturias           | 10                | 58,8                                         | 7                 | 41,2                                         | 17                      |
| Baleares           | 7                 | 58,3                                         | 5                 | 41,7                                         | 12                      |
| Canarias           | 13                | 92,9                                         | 1                 | 7,1                                          | 14                      |
| Cantabria          | 6                 | 54,5                                         | 5                 | 45,5                                         | 11                      |
| Castilla-La Mancha | 37                | 67,3                                         | 18                | 32,7                                         | 55                      |
| Castilla y León    | 26                | 57,8                                         | 19                | 42,2                                         | 45                      |
| Cataluña           | 132               | 44,0                                         | 168               | 56,0                                         | 300                     |
| C. Valenciana      | 62                | 92,5                                         | 5                 | 7,5                                          | 67                      |
| Extremadura        | 23                | 60,5                                         | 15                | 39,5                                         | 38                      |
| Galicia            | 36                | 97,3                                         | 1                 | 2,7                                          | 37                      |
| Madrid             | 69                | 65,1                                         | 37                | 34,9                                         | 106                     |
| Murcia             | 13                | 56,5                                         | 10                | 43,5                                         | 23                      |
| Navarra            | 5                 | 83,3                                         | 1                 | 16,7                                         | 6                       |
| País Vasco         | 48                | 72,7                                         | 18                | 27,3                                         | 66                      |
| La Rioja           | 5                 | 26,3                                         | 14                | 73,7                                         | 19                      |
| <b>Total</b>       | <b>602</b>        | <b>63,2</b>                                  | <b>351</b>        | <b>36,8</b>                                  | <b>953</b>              |

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Cultura. Centro de Documentación Teatral del INAEM, *Guía de las Artes Escénicas de España 1995*, 1995.

es el sistema de venta de entradas a través de las cajas de ahorro. La unión de las salas ha permitido negociaciones y acuerdos conjuntos, publicidad conjunta y, en definitiva, una mejora general para el sector. Tras la experiencia privada, también los teatros públicos se han unido a esta corriente. A pesar de que la iniciativa es claramente pública, en el sector de la ópera existe un ejemplo importante de responsabilidad de la sociedad civil: el 50% de la financiación para la reconstrucción del Gran Teatro del Liceo de Barcelona ha sido aportada por la iniciativa privada.

Los llamados sectores industriales de la cultura son los que presentan características más similares a las de cualquier sector industrial. Por lo tanto, son menos «culturales» o diferenciados. La industria discográfica destaca por su alto nivel de concentración empresarial, su ubicación básicamente madrileña y el poco papel que tiene el Estado. En los últimos años han ido desapareciendo las discográficas de mediano tamaño, con lo que el sector se divide en grandes discográficas y discográficas alternativas. Las pequeñas discográficas están iniciando procesos de colaboración entre ellas. Se ha creado, como mínimo, una asociación de discográficas

independientes, que pretende promocionar más la calidad artística y no tanto las ventas. No obstante, lo minoritario no necesariamente es vocacional.

La industria cinematográfica es probablemente la que tiene un menor protagonismo de la sociedad civil española. El mercado de la distribución y la exhibición está dominado por las grandes compañías norteamericanas. Por otro lado, sin ayuda pública no sería posible la producción autóctona. Casi todas las películas que se producen en España reciben algún tipo de ayuda oficial, sea del ministerio, de las comunidades autónomas o de los derechos televisivos de las cadenas públicas. Si tenemos en cuenta que el número de producciones anuales está en torno a las 60 y que la recaudación de las películas españolas no llega al 10% del total, no es de extrañar el importante papel del Estado y la necesidad de ayudas. Quisiéramos destacar la fuerza de las asociaciones de productores y la iniciativa de la sociedad civil de instaurar los llamados Premios Goya, por lo que ha supuesto de voluntad de recuperación del cine español.

**Tabla 14 – Editoriales y edición de libros por comunidades autónomas. 1996**

|                    | Edición privada |                | Edición pública  |                | % del sector privado respecto al total |                |
|--------------------|-----------------|----------------|------------------|----------------|----------------------------------------|----------------|
|                    | Editoriales     | ISBN inscritos | Agentes editores | ISBN inscritos | Editoriales                            | ISBN inscritos |
| Andalucía          | 118             | 1.578          | 125              | 1.029          | 48,6                                   | 60,53          |
| Aragón             | 32              | 382            | 27               | 198            | 54,2                                   | 65,86          |
| Asturias           | 24              | 246            | 19               | 202            | 55,8                                   | 54,91          |
| Baleares           | 28              | 277            | 15               | 94             | 65,1                                   | 74,76          |
| Canarias           | 27              | 199            | 35               | 221            | 43,5                                   | 47,38          |
| Cantabria          | 13              | 188            | 13               | 83             | 50,0                                   | 69,37          |
| Castilla-La Mancha | 17              | 135            | 31               | 126            | 35,4                                   | 51,72          |
| Castilla y León    | 67              | 1.202          | 33               | 375            | 67,0                                   | 76,22          |
| Cataluña           | 439             | 15.787         | 68               | 813            | 86,6                                   | 95,10          |
| C. Valenciana      | 119             | 2.266          | 56               | 641            | 68,0                                   | 77,95          |
| Extremadura        | 9               | 93             | 17               | 115            | 34,6                                   | 44,71          |
| Galicia            | 55              | 1.126          | 23               | 423            | 70,5                                   | 72,69          |
| Madrid             | 692             | 16.360         | 172              | 2.445          | 80,1                                   | 87,00          |
| Murcia             | 9               | 200            | 21               | 124            | 30,0                                   | 61,73          |
| Navarra            | 28              | 722            | 7                | 69             | 80,0                                   | 91,28          |
| País Vasco         | 100             | 2.071          | 34               | 292            | 74,6                                   | 87,64          |
| La Rioja           | 6               | 53             | 5                | 24             | 54,5                                   | 68,83          |
| <b>Total</b>       | <b>1.783</b>    | <b>42.885</b>  | <b>701</b>       | <b>7.274</b>   | <b>71,8</b>                            | <b>85,50</b>   |

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Cultura, *Panorámica de la edición española de libros 1996, 1997*.

La industria del libro es la más potente de los sectores culturales españoles (tabla 14). A pesar de que el índice de lectura sigue siendo uno de los más bajos de Europa, el nivel de producción es muy alto. En Cataluña y en Madrid se concentran más del 70% de los títulos editados en España. Si nos fijásemos en el volumen de producción, este porcentaje sería aún mayor. Los editores acusan a la Administración de competencia desleal porque edita muchos libros que después regala o vende a un precio por debajo de su valor en el mercado. No obstante, el número de títulos editados por la Administración no llega al 15%. Desde el punto de vista asociativo, el sector del libro tiene una estructura típica de cualquier industria: gremios autónomos de editores, distribuidores y libreros, federaciones que agrupan a los gremios de distintos territorios, cámaras del libro que congregan a los diferentes gremios. El nivel de empresarios asociados es muy alto.

Por lo que se refiere a los que hemos denominado sectores del patrimonio, los dos más importantes, museos y bibliotecas, presentan una situación muy diversa en lo que se refiere al reparto de responsabilidad entre la sociedad civil y los poderes públicos. Así, como podemos apreciar en la tabla 15, el 40% de los museos es de titularidad privada, mientras que sólo

**Tabla 15 – Bibliotecas y museos según su titularidad por comunidades autónomas. 1996**

|                    | Museos       |            |            | Bibliotecas  |              |              |                |            |
|--------------------|--------------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|----------------|------------|
|                    | Total        | Públicos   | Privados   | Total        | Públicas     | Privadas     | Universitarias | Otras      |
| Andalucía          | 116          | 72         | 44         | 914          | 698          | 78           | 93             | 45         |
| Aragón             | 38           | 20         | 18         | 331          | 241          | 52           | 28             | 10         |
| Asturias           | 19           | 14         | 5          | 155          | 129          | 12           | 5              | 9          |
| Baleares           | 59           | 29         | 30         | 190          | 145          | 31           | 3              | 11         |
| Canarias           | 47           | 32         | 15         | 236          | 177          | 24           | 33             | 2          |
| Cantabria          | 10           | 8          | 2          | 59           | 49           | 6            | 2              | 2          |
| Castilla-La Mancha | 49           | 26         | 23         | 436          | 387          | 22           | 17             | 10         |
| Castilla y León    | 129          | 50         | 79         | 489          | 306          | 86           | 69             | 28         |
| Cataluña           | 194          | 118        | 76         | 902          | 541          | 254          | 74             | 33         |
| C. Valenciana      | 123          | 83         | 40         | 649          | 517          | 68           | 30             | 34         |
| Extremadura        | 17           | 11         | 6          | 389          | 339          | 12           | 22             | 16         |
| Galicia            | 76           | 40         | 36         | 480          | 316          | 80           | 61             | 23         |
| Madrid             | 83           | 63         | 20         | 718          | 397          | 166          | 85             | 70         |
| Murcia             | 25           | 18         | 7          | 126          | 98           | 11           | 7              | 10         |
| Navarra            | 13           | 4          | 9          | 121          | 97           | 19           | 3              | 2          |
| País Vasco         | 43           | 29         | 14         | 434          | 303          | 79           | 38             | 14         |
| La Rioja           | 13           | 6          | 7          | 35           | 26           | 2            | 3              | 4          |
| <b>Total</b>       | <b>1.054</b> | <b>623</b> | <b>431</b> | <b>6.664</b> | <b>4.766</b> | <b>1.002</b> | <b>573</b>     | <b>323</b> |

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Estadística de bibliotecas 1996, 1998*; y Ministerio de Educación y Cultura, *Museos españoles. Datos estadísticos, 1996*.

un 15% de las bibliotecas se encuentra en esta situación. En el caso de los museos hay que destacar que en algunas comunidades autónomas los de titularidad privada superan a los de titularidad pública. Por otro lado, el peso de la Iglesia católica es manifiesto: a ella pertenecen 208 de los 431 museos privados de nuestro país, algo lógico si se tiene en cuenta que gran parte del patrimonio artístico español está en sus manos. Precisamente esto explica la gran preponderancia de museos privados en Castilla y León, sin parangón en el resto de las comunidades autónomas.

## 2. Deporte: aumenta el tejido asociativo

### 2.1 El desarrollo del deporte español

El sistema deportivo español ha evolucionado enormemente en los últimos años. Desde los primeros albores de la democracia hasta el momento presente, son muchos los datos que manifiestan el gran crecimiento y la heterogeneización que ha ido adquiriendo nuestro deporte. En 1975, el 78% de la población española afirmaba que no practicaba ningún deporte; esta cifra se reducía al 35% en 1995<sup>44</sup>. Este hecho no es ajeno al cambio de mentalidad de la sociedad respecto al concepto de deporte, que ha posibilitado que una gran parte de la población pudiera aproximarse a la práctica de actividades físicas y deportivas sin necesidad de buscar la *performance*<sup>45</sup>. La evolución del parque de equipamientos deportivos ha sido espectacular<sup>46</sup>: si antes de 1975 existían 40.740 espacios deportivos distribuidos en 19.618 instalaciones en el total del territorio español, en 1997 se cuantificaron 153.635 espacios deportivos –un crecimiento que casi llega al 400%– en un total de 66.362 instalaciones. El papel de las Administraciones Públicas ha sido relevante en este crecimiento, como demuestra que seis de cada diez instalaciones existentes en el territorio español sean de propiedad pública. Los ayuntamientos son los propietarios del 51,6% de las instalaciones censadas.

---

<sup>44</sup> García Ferrando, M., «Las prácticas deportivas de la población española, 1976-1996», en Sánchez Martín, R. (ed.), *La actividad física y el deporte en un contexto democrático (1976-1996)*, Asociación Española de Investigación Social aplicada al Deporte, Pamplona, 1996.

<sup>45</sup> Es significativo que el número de licencias deportivas existentes en el total de las federaciones españolas haya tenido un crecimiento inferior (2.249.118 en 1986 y 2.517.779 en 1996) a las que presenta la práctica deportiva global de la población. Esto indica que el crecimiento de la práctica deportiva de los españoles se ha encauzado por otras vías diferentes a la del deporte de competición, reafirmando la heterogeneización que antes mencionábamos.

<sup>46</sup> Martínez del Castillo, J., *Las instalaciones deportivas en España. II Censo Nacional-1997*, Consejo Superior de Deportes, Madrid, 1998.

Desde otra perspectiva, el deporte actualmente se ha convertido en un importante sector económico, tanto por su participación en el PIB (un 0,26% en 1989) como por el número de empleos que genera (42.679 en 1991 y un escenario de 65.815 en el 2001)<sup>47</sup>.

Si analizamos la evolución del sistema deportivo desde la óptica legislativa, el período transcurrido desde la aprobación de la Constitución ha sido también muy prolífico. España es, con toda seguridad, el país europeo que dispone de más leyes sectoriales que regulan el fenómeno deportivo. La aprobación de la Ley 13/1980, General de la Cultura Física y del Deporte, fue el punto de partida de la legislación deportiva en la nueva etapa democrática, a la que siguieron la gran mayoría de las 17 comunidades autónomas<sup>48</sup>. Si a estas leyes deportivas añadimos la ley que en 1997 reguló las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos podemos considerar que nuestro país está en la vanguardia de los países europeos que actúan con más voluntad reguladora y normativizadora del deporte<sup>49</sup>.

Tal vez el colectivo que menos se ha integrado en el sistema deportivo es el de las personas con algún tipo de discapacidad. Un estudio realizado por el IMSERSO en 1996, en el que analizaba el grado de integración comunitaria de este colectivo, estimaba que únicamente el 5% de las personas discapacitadas realizaba actividades deportivas en su tiempo libre, a pesar del refuerzo positivo que representó la organización de las Paraolimpiadas de 1992 y la participación, con innumerables éxitos internacionales, de diversos deportistas discapacitados en competiciones deportivas específicas.

Sin embargo, la inercia existente parece ser positiva. Algunos datos así nos lo manifiestan. En primer lugar, existen cinco federaciones deportivas de ámbito estatal (para discapacitados físicos, discapacitados psíquicos, ciegos, sordos y paralíticos cerebrales). En segundo lugar, se ha producido un incremento de las licencias deportivas de estas federaciones, que en 10 años se han duplicado, pasando de 5.545 en 1986 a 11.208 en 1996<sup>50</sup>. Finalmente, ha sido muy positivo el cambio que se ha producido en la ade-

---

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> Madrid aprobó una nueva ley en 1994, el Parlamento Vasco ha aprobado una nueva ley en junio de 1998 –en medio de un significativo conflicto político relacionado con la representación internacional de las selecciones vascas– y Cataluña ya ha anunciado la reforma de su actual ley.

<sup>49</sup> Esta voluntad llega hasta el punto de que el Estado se otorgue la potestad de clasificar los tipos de competiciones deportivas para decidir cuáles considera de *interés general* a efectos de permitir o no sus retransmisiones deportivas de manera abierta o codificada.

<sup>50</sup> La Federación Española de Deportes de Paralíticos Cerebrales tenía 1.365 licencias en la temporada 1996/97, mientras que la Federación Española de Deportes para Minusválidos Físicos tenía 1.868 deportistas en la misma temporada, a los que hay que añadir 527 técnicos o federativos.

cuación de las instalaciones deportivas para eliminar barreras arquitectónicas que impidan participar a este sector de la población. Según el censo de equipamientos deportivos que realizó el Consejo Superior de Deportes en 1986<sup>51</sup>, de las 45.000 instalaciones registradas en ese año, únicamente 675 (1,5%) estaban preparadas para poder acoger a las personas de este colectivo. Once años más tarde la situación ha mejorado considerablemente, puesto que en el segundo censo nacional de 1997<sup>52</sup> se reflejaba que el 7% de las instalaciones censadas en el territorio español estaba plenamente adaptado para permitir la accesibilidad a las personas con discapacidades, mientras que en un 53% de los equipamientos se habían efectuado actuaciones encaminadas a disminuir o amortiguar las barreras arquitectónicas. La situación, por tanto, ha mejorado sensiblemente, aunque sigue sin ser óptima puesto que aún existen problemas de accesibilidad para las personas con movilidad limitada en el 37% de las instalaciones deportivas españolas.

## 2.2 *Del origen asociativo al intervencionismo público*

La evolución y expansión del deporte en España ha sido posible por la gran implicación del Estado en su financiación y promoción a partir de los años cincuenta. La construcción de equipamientos deportivos, la dotación de presupuestos destinados a subvencionar eventos y entidades deportivas, la creación de servicios públicos deportivos que se han convertido en agentes del sistema, etc., han sido elementos determinantes en la explosión del deporte. Un importante porcentaje de los fondos públicos se ha destinado a estos fines. De ahí que se fuera generalizando la idea de que, a la vista de los recursos destinados al deporte –sobre todo a la alta competición–, las instituciones públicas están obligadas a ejercer una tarea de control, al menos en dos aspectos: primero, que se dedique el dinero al objetivo para el que ha sido concedido y, segundo, que la gestión de los recursos sea eficaz<sup>53</sup>. Pero la política pública debe discernir cuál debe ser el equilibrio entre el respeto o la intervención en la actividad deportiva privada. Según sea el grado de intervencionismo del sector público en la vida asociativa deportiva se configuran distintos modelos de organización deportiva en los países europeos. En este sentido, la Europa del deporte es heterogénea.

---

<sup>51</sup> Martínez del Castillo, J., Puig, N., Boix, R., Millet, L. y Páez, J. A., *Las instalaciones deportivas en España*, Consejo Superior de Deportes, Madrid, 1991.

<sup>52</sup> Martínez del Castillo, J., *op. cit.*, 1998.

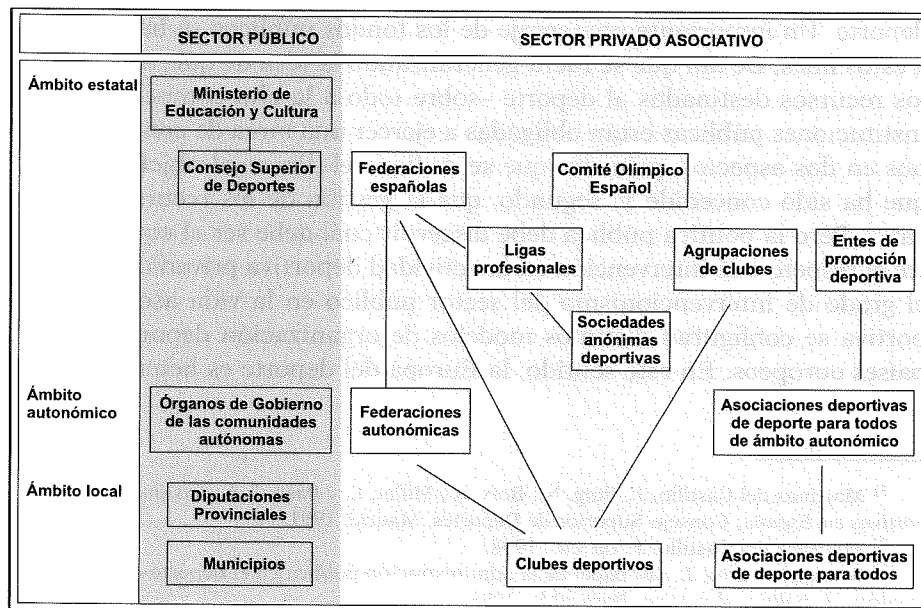
<sup>53</sup> Gómez-Navarro, J., «El papel de la administración pública en el deporte», *Terceros Encuentros de política deportiva*, Baracaldo, 1993.

### 2.3 Una realidad heterogénea

Desde el establecimiento de la democracia en nuestro país, el movimiento asociativo español ha visto desarrollarse diversas fórmulas para canalizar la participación social en el fenómeno deportivo. De la fórmula tradicional que representaban los clubes deportivos y, en un orden superior, las federaciones deportivas, se ha pasado a una gran variedad de estructuras asociativas, producto fundamentalmente del crecimiento del deporte espectáculo y del deporte para todos.

El cuadro 5 representa el marco institucional del deporte en España. Se observa el papel hegemónico de las organizaciones públicas. El Consejo Superior de Deportes es una secretaría de Estado dependiente del Ministerio de Educación y Cultura. Tiene competencias reguladoras en cuestiones de interés estatal: los deportes profesionales y el fútbol, en especial –que centran mayoritariamente su atención–, la preparación de los equipos olímpicos, la difusión de las ciencias del deporte, la construcción de instalaciones deportivas singulares y la promoción del deporte en la escuela en algunos casos. Las comunidades autónomas se ocupan de construir o promover la construcción de instalaciones deportivas, fomentar el deporte para todos, apoyar el deporte de alto nivel, el deporte en la escuela, la formación de técnicos y el fomento de la investigación. Una función similar realizan las diputaciones provinciales, pero centrada básicamente en el apoyo a las Ad-

Cuadro 5 – Organización del deporte en España



ministraciones locales de su territorio<sup>54</sup>. Por último, están los ayuntamientos, que han tenido y tienen un protagonismo enorme en el sector deportivo. Su papel no es subsidiario sino que, al igual que las mencionadas instancias superiores, intervienen directamente en los asuntos deportivos, en algunas ocasiones en colaboración con los clubes y en muchas otras por su cuenta, haciendo la competencia a los mismos.

En el otro extremo del arco organizativo están las entidades deportivas, definidas y reguladas por la actual Ley 10/90 del Deporte. En el ámbito estatal están reconocidas 62 federaciones, entre las que se incluyen cinco destinadas al deporte para personas con discapacidades. La ley las reconoce como entidades asociativas privadas, que desarrollan su actividad como *agentes de la Administración*, es decir, ejercen por delegación competencial del Estado, que las declara entidades de utilidad pública. Además, un 65% de su financiación procede de los fondos públicos, por lo que el Consejo Superior de Deportes, máximo órgano responsable de la Administración deportiva en el país, ejerce una importante tutela sobre las mismas<sup>55</sup>.

Las entidades deportivas básicas, los clubes y asociaciones deportivas, son reguladas por cada comunidad, a través de su propia normativa. Se establece, por regla general, una diferenciación entre las entidades deportivas encaminadas a la promoción del deporte de competición –los históricos clubes deportivos– y las entidades deportivas dedicadas al fomento de otras manifestaciones deportivas: deporte para todos, deporte escolar, deporte universitario, deporte para discapacitados, etc. En total, en el territorio español están censadas alrededor de 48.500 entidades deportivas de estas características<sup>56</sup>. Las personas que realizan deporte en el marco de un club o asociación deportiva representan el 22% del total de practicantes que, a su vez, son el 39% del total de la población entre 16 y 65 años<sup>57</sup>. Hay diferencias según el sexo (el 26% de los hombres y el 17% de las mujeres practican deporte en un club) y el tamaño del hábitat (el índice de personas afiliadas aumenta en los municipios menores de 2.000 habitantes). Por el contrario, el porcentaje de personas que practican por su cuenta, de forma no organizada, alcanza el 69% del total de practicantes.

---

<sup>54</sup> Mención aparte merecen las diputaciones forales del País Vasco, porque debido a su peculiar sistema fiscal disponen de recursos que superan incluso los de la propia comunidad autónoma.

<sup>55</sup> Véase Consejo Superior de Deportes, *El deporte en España*, Ministerio de Educación y Ciencia, 1992; y Camps, A., *Las federaciones deportivas en España*, Civitas, Madrid, 1996.

<sup>56</sup> Esta cifra se obtuvo mediante llamada telefónica a los 17 registros de clubes y asociaciones deportivas de España (existe uno en cada comunidad autónoma) durante la primera quincena de enero de 1997. A pesar de los esfuerzos llevados a cabo por quienes tienen la responsabilidad de estos registros, es difícil saber exactamente el número de clubes y asociaciones, puesto que todos se dan de alta al ser constituidos, pero no se dan de baja si dejan de tener actividad.

<sup>57</sup> García Ferrando, M., *op. cit.*, 1996.

Lo que nos interesa destacar a efectos de nuestro análisis es la fuerte presencia del sector público en el ámbito del deporte organizado. A diferencia de otros países, no existe en España una «organización paraguas» del movimiento voluntario que aglutine demandas y actúe como frente negociador ante el sector público. Las vías de comunicación de estos agentes son confusas, poco definidas y lo que prevalece por encima de todo es la hegemonía del sector público. El sector público dicta los procedimientos, los modos de actuar, los términos de la colaboración, etc. Esta función hegemónica se aprecia al analizar la situación de las entidades deportivas.

El análisis de los clubes deportivos y sus características es fundamental para entender el papel de la sociedad civil en el sistema deportivo. Un elemento determinante en el estudio de los clubes es su dimensión social. La mayoría de los clubes españoles tiene menos de 100 socios. Sin embargo, a pesar de esta presencia masiva de «pequeños clubes», hay otro dato significativo que caracteriza nuestro entramado social: existe un número importante de entidades con muchos asociados. Este dato llama la atención al compararlo con otros países donde parece existir una proporción inferior de clubes grandes<sup>58</sup>.

El contexto en el cual los clubes se han desarrollado es muy diferente en cada país. Cuando el desarrollo de la práctica deportiva sólo se ha hecho a partir de los clubes, éstos han tenido la hegemonía en el sector deportivo y han podido marcar pautas de comportamiento. Ahora bien, en España, el mayor desarrollo de los mismos se ha producido a la par del sector público y ello les ha obligado a definirse y a posicionarse con relación al mismo. Además, todo este proceso ocurrió durante la transición, cuando el sector público inició su expansión y se convirtió en garante del proceso de democratización del país, adquiriendo de este modo un peso muy importante en el conjunto de la sociedad. A diferencia de Alemania e Italia donde tras las experiencias fascistas se procuró alejar el deporte de toda injerencia estatal<sup>59</sup>, en España la reacción respecto a una experiencia del mismo tipo consistió en enfatizar la intervención del sector público. Durante la transición, la mayor crítica que se hacía al régimen anterior no era su intervencionismo, sino la ineficacia a la hora de facilitar el acceso de toda la población al deporte. Tal estado general de opinión acabó por reflejarse en el artículo 43.3 de la Constitución promulgada en 1978: «Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo,

---

<sup>58</sup> Así, por ejemplo, en la provincia de Barcelona un 13,9% de los clubes tiene más de 1.000 personas asociadas. A pesar de que no podemos comparar una provincia con un país, es curioso observar que en Alemania esta cifra disminuye a un 5,5%. Y lo que aún es más interesante, en Barcelona este tipo de clubes agrupa al 73,3% del total de personas asociadas, mientras que en Alemania la cifra es tan sólo del 29,6% (Véase Heinemann K. *et al.*, «Clubs deportivos en España y Alemania: una comparación teórica y empírica», *Apunts. Educació Física i Esports*, n. 49, 1997).

<sup>59</sup> Heinemann, K., (en curso de edición) Schorndorf, Karl-Hofmann-Club of Cologne.

mo facilitarán la utilización adecuada del ocio». En el fondo, no es sólo una cuestión de quién da el dinero sino de la convicción, hasta ahora poco puesta en entredicho, de que la mejor garantía para un desarrollo deportivo beneficioso para la mayoría es la tutela del sector público.

## 2.4 Diferencias territoriales

Aunque el marco general sea el descrito en el apartado anterior, es preciso indicar que, desde los inicios de la democracia, se aprecian grandes diferencias entre las comunidades autónomas. En la tabla 16 figura el número de clubes deportivos por comunidad autónoma. En algunos casos, el reducido número de clubes se explica por tener el territorio una menor población; en otros, la proporción de clubes con respecto a la población no es correlativa. Así, Cataluña es la comunidad autónoma que cuenta con mayor número de clubes con relación a su demografía, casi 30 entidades por cada 10.000 habitantes. Sin embargo, Cantabria, con poco más de 500.000 personas en su censo demográfico, registra un índice de asociacionismo muy elevado, con más de 21 clubes por cada 10.000 habitantes. Cuatro co-

Tabla 16 – Clubes deportivos por comunidades autónomas. 1996

|                    | Población         | Clubes deportivos | Clubes por 10.000 habitantes |
|--------------------|-------------------|-------------------|------------------------------|
| Andalucía          | 7.216.640         | 5.777             | 16,76                        |
| Aragón             | 1.187.540         | 3.500             | 21,25                        |
| Asturias           | 1.088.340         | 666               | 12,40                        |
| Baleares           | 760.370           | 1.600             | 15,17                        |
| Canarias           | 1.606.520         | 1.971             | 14,35                        |
| Cantabria          | 527.430           | 800               | 21,04                        |
| Castilla-La Mancha | 1.712.510         | 2.400             | 12,68                        |
| Castilla y León    | 2.508.490         | 3.599             | 14,01                        |
| Cataluña           | 6.090.040         | 7.551             | 29,47                        |
| C. Valenciana      | 4.009.320         | 4.300             | 10,73                        |
| Extremadura        | 1.070.240         | 1.556             | 12,27                        |
| Galicia            | 2.743.760         | 4.599             | 14,54                        |
| Madrid             | 5.022.280         | 3.522             | 8,01                         |
| Murcia             | 1.097.240         | 2.859             | 12,29                        |
| Navarra            | 520.570           | 640               | 7,01                         |
| País Vasco         | 2.098.050         | 2.660             | 26,06                        |
| La Rioja           | 264.940           | 563               | 6,12                         |
| <b>Total</b>       | <b>39.524.280</b> | <b>48.563</b>     | <b>12,25</b>                 |

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del INE, del Directori d'entitats i federacions esportives, de la Xunta de Galicia y de los Registros de entidades y clubes deportivos de las comunidades autónomas.

munidades autónomas (Comunidad Valenciana, Madrid, Navarra y La Rioja) están por debajo de la media nacional de 12,25 clubes por 10.000 habitantes. Cataluña y el País Vasco duplican ampliamente los valores medios del Estado.

La aparición de asociaciones es un fenómeno que va asociado a la modernidad, a determinados grados de urbanización e industrialización y a ciertas estructuras sociales, en especial en aquellas zonas donde la burguesía ha sido el motor del desarrollo. En las comunidades autónomas con estas características, aun a pesar del período franquista, se observa mayor vitalidad del asociacionismo deportivo y una relación más cooperativa y menos dependiente respecto al sector público.

Aunque no propiamente sobre clubes deportivos, un estudio efectuado sobre las estructuras de equipamientos deportivos en cada comunidad autónoma confirma el análisis que se realiza en el apartado anterior<sup>60</sup>.

Las comunidades de Castilla-La Mancha y Castilla y León se diferenciaban de las demás por tener un mayor número de campos de fútbol, más instalaciones gestionadas por el sector público y una proporción superior de ellas fuera de uso. El hecho de que la intervención pública sobresaliera como aspecto diferencial en estas comunidades ponía de manifiesto la voluntad de ésta por impulsar el desarrollo deportivo en unos territorios cuyos índices de práctica deportiva eran inferiores a los de otros territorios<sup>61</sup>. Y estos datos se pueden relacionar también con unas estructuras socioeconómicas en las que el sector primario tenía una mayor presencia.

En comunidades autónomas con más sector secundario y terciario, como es el caso de Madrid y Cataluña, el perfil de las instalaciones deportivas tenía otras características. En Madrid, donde se concentra la Administración del Estado y el peso del sector terciario es muy elevado, destaca el rápido crecimiento de la iniciativa privada, tanto en las escuelas como en la oferta deportiva comercial que ofrece gimnasios, pistas de tenis y piscinas al aire libre en toda el área metropolitana. Esto no significa que la iniciativa pública en esta comunidad no sea importante, sino que no es el rasgo que la distingue con relación a las demás.

En Cataluña, cuya estructura social y económica se sustenta en el proceso de industrialización iniciado a finales del siglo XVIII, los clubes aparecen como el agente diferenciador en la gestión de las instalaciones deportivas. A esto se une una importancia proporcionalmente superior de lo que normalmente se denominan «instalaciones pesadas», es decir, piscinas cubiertas y pabellones deportivos. No es de extrañar que los clubes surjan como elemento diferenciador en esta comunidad puesto que, como es sabido, la burguesía catalana y las organizaciones de trabajadores de princi-

<sup>60</sup> Martínez del Castillo, J., Puig, N., Boix, R., Millet, L. y Páez, J. A., *op. cit.*, 1991.

<sup>61</sup> García Ferrando, M., *op. cit.*, 1996.

prios de siglo abrazaron la práctica asociativa como uno de los instrumentos de la modernización y el progreso del país<sup>62</sup>.

Por último, Andalucía es otra comunidad en la que la estructura de sus instalaciones deportivas revela rasgos que caracterizan su desarrollo y estructura social. Se produce una polaridad entre dos perfiles bien diferenciados. Por un lado, hay una red de instalaciones gestionadas por los agentes vinculados al sector del turismo donde sobresalen las pistas de tenis y las piscinas al aire libre. Por otro lado, la escuela pública y el sector público tienen una oferta en la que, como aspecto diferenciador, sobresalen los pabellones y que está destinada a la población autóctona, con índices de desempleo y vinculación con el sector agrario superiores a los de otras regiones. El sector público, como en Castilla-La Mancha y Castilla y León interviene para impulsar el desarrollo y el cambio.

### 3. Tiempo libre educativo: una actividad surgida de la iniciativa social

#### 3.1 El tiempo libre de los niños y los jóvenes

El tiempo libre tiene una importancia creciente en nuestra sociedad, tanto cuantitativa como cualitativa. La cantidad de tiempo libre de que disponen los niños y los jóvenes ha ido en aumento a lo largo de las últimas décadas. Pero este dato positivo ha coincidido con los cambios producidos en el mercado de trabajo y la progresiva incorporación de la mujer al mismo, lo que ha generado más demandas de servicios específicos al respecto.

Los estudios sobre el tema destacan un aumento progresivo del tiempo libre disponible en detrimento de otros menesteres, lo que da idea del potencial educativo que tiene este sector (tabla 17).

**Tabla 17 – Evolución de los tiempos sociales medios por grupos de actividades. En porcentaje. 1984-1996**

|                     | 1984 | 1988 | 1996 |
|---------------------|------|------|------|
| Necesidades básicas | 46   | 44   | 42   |
| Estudios/trabajo    | 26   | 25   | 24   |
| Tareas domésticas   | 6    | 4    | 5    |
| Ocio y tiempo libre | 21   | 27   | 29   |

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, INJUVE, *Informe de la juventud en España*, varios años.

<sup>62</sup> Lagardera, F., «De la aristócrata gimnástica al deporte de masas: un siglo de deporte en España», *Sistema*, n. 110-111, 1992.

El tiempo libre es, virtualmente, un espacio privilegiado para el desarrollo individual y social y de los valores humanos. Está marcado por la opción personal, por la no-obligatoriedad, adquiere una nueva dimensión y posibilita que el tiempo libre sea auténticamente transformador. Pero, como ya hemos mencionado al referirnos a la cultura o al deporte, y a diferencia de la educación y la sanidad –sectores en los que el Estado garantiza una igualdad de oportunidades–, las Administraciones no garantizan el acceso al tiempo libre educativo con carácter universal. En este sentido, los factores económicos y culturales ejercen una influencia discriminatoria en nuestra sociedad y, especialmente, con el tiempo libre de los niños y jóvenes, lo que se agrava notablemente cuando consideramos a personas con discapacidades físicas o psíquicas y a colectivos marginados.

### 3.2 *Iniciativa social y diferencias territoriales*

En estos años, la sociedad civil española ha encontrado mecanismos para articular su intervención educativa en el tiempo libre. Aunque el sector empresarial aparece en algunos espacios en los que el lucro es posible, el movimiento asociativo ofrece una mayor garantía. Efectivamente, dichas entidades compaginan el trabajo de voluntarios y profesionales, estimulan la educación de los valores, actúan como escuelas de ciudadanía y promueven la participación social. Los movimientos y asociaciones de tiempo libre ofrecen actividades educativas con voluntad de servicio público desde la iniciativa social. Estas actividades se concretan en los centros de tiempo libre infantil, en las asociaciones de *scout* o en los llamados centros de *esplai* en Cataluña. Estas entidades desarrollan sus actividades durante el curso escolar y durante la época de vacaciones (colonias y campamentos).

El desarrollo de movimientos y asociaciones de tiempo libre infantil y juvenil no ha sido uniforme en todo el territorio del Estado. Estas desigualdades se han producido por diferentes motivos: históricos –en algunas comunidades existe mayor tradición en la intervención de la sociedad civil en el tiempo libre que en otras–, de desarrollo económico –que ha facilitado la canalización de recursos económicos hacia los movimientos y asociaciones– y el modelo de la familia –la incorporación de la mujer al mundo del trabajo se ha iniciado antes en algunas comunidades autónomas que en otras–. Cataluña es una de las comunidades donde el sector está más desarrollado, sobre todo a partir del auge del movimiento de *esplai* durante las últimas décadas.

Las actividades de tiempo libre para niños y jóvenes fueron incrementándose durante el franquismo, sobre todo a partir de finales de los años cincuenta e inicios de los sesenta, cuando el monopolio del oficialista Frente de Juventudes empieza a resquebrajarse. Al amparo de la Iglesia surgieron los movimientos de *scout* y los Jóvenes de Acción Católica, que orga-

nizaban colonias para niños y niñas. El escultismo y los incipientes movimientos de tiempo libre eclesiales comparten la función de escuela de ciudadanía y vivero de militantes democráticos. Los últimos años de la dictadura ven multiplicarse las entidades y actividades para niños y jóvenes en barrios y pueblos donde no habían existido nunca. La mayoría de las iniciativas sigue surgiendo al amparo de las parroquias, pero en el proceso de democratización que sufre el país, van apareciendo nuevas fórmulas de coordinación fuera del marco eclesiástico.

Los centros de tiempo libre van consolidándose como opciones educadoras y de ocio extraescolares, no sólo en épocas vacacionales, sino también como alternativas diarias para niños y jóvenes en barrios con graves problemas sociales. En la década de los años ochenta se estructuraron ya en movimientos –como Movibaix en la periferia de Barcelona– que cohesionaron el sector, convirtiéndose en referencia de una de las formas más dinámicas del asociacionismo. El mismo auge del movimiento explica la proliferación de escuelas de monitores, como nueva y prometedora salida profesional. En los años noventa aumenta la cohesión, organización y profesionalización del movimiento. Se constituyen entidades que ofrecen servicios a los centros de tiempo libre y a otras actividades, mientras se articulan territorialmente esas iniciativas bajo la forma de fundaciones u otras superestructuras de coordinación.

En España existen diferentes tipos de movimientos:

— Escultismo. Es el movimiento de educación en el tiempo libre más antiguo en nuestro país. Está estrechamente vinculado al escultismo internacional y especialmente al europeo. Está inspirado en la teoría y la práctica por Baden-Powell, militar británico que impulsó el protagonismo y la responsabilización de los jóvenes en el siglo pasado. El movimiento *scout* cuenta con un método educativo propio y una red internacional muy organizada. Existen dos orientaciones: la confesional y la laica.

— Movimientos de *esplai*. Se generan a principios de los años sesenta como una continuación educativa de la experiencia de las colonias de vacaciones. Por regla general los *esplais* son asociaciones sin ánimo de lucro, estructuradas a partir de un equipo de monitores y su acción está muy arraigada en el pueblo o barrio. Cada *esplai* está vinculado a un movimiento en particular. Dentro del movimiento de *esplai* se ha desarrollado una progresiva profesionalización, unida al movimiento de voluntarios.

— Grupos de tiempo libre infantil y juvenil vinculados. Es un importante conjunto de grupos que actúan con niños y adolescentes en su tiempo libre. Tienen diferentes modelos de funcionamiento (diario, fines de semana, vacaciones, esporádico...) y también distintas orientaciones. En general, no tienen una estructura jurídica definida, pero están vinculados o federados a grandes movimientos. Los grupos infantiles reciben, por lo ge-

neral, ayudas de las corporaciones locales y de las fundaciones, federaciones o movimientos a los que están vinculados.

— Otros grupos. Existen en todo el territorio español algunas entidades que actúan en el tiempo libre infantil y juvenil que no están vinculadas a ningún movimiento, fundación o federación.

Los grandes movimientos y federaciones establecen relaciones e interactúan con las Administraciones autonómicas y estatales. En algunos casos establecen convenios y acuerdos mediante los que consiguen aportaciones económicas para los propios movimientos y los centros de tiempo libre vinculados. Las Administraciones acuerdan, a través de los movimientos, la prestación de servicios (casales o escuelas de verano, colonias y campamentos de vacaciones) a los niños y adolescentes. Mientras que el escultismo está presente, en mayor o menor medida, en todas y cada una de las comunidades autónomas, el movimiento de *esplai* es característico de Cataluña. En otras comunidades autónomas predominan los grupos infantiles no federados.

### 3.3 *Papel de los poderes públicos*

Los poderes públicos tienen la responsabilidad de garantizar un tiempo libre educativo a la sociedad. Sin embargo, el papel de la Administración Pública española ha sido desigual. Probablemente aún no se ha recuperado el tiempo perdido durante los 40 años del régimen político anterior, período en el que otros países europeos han tenido la oportunidad de efectuar avances muy notables. En algunas ocasiones, las Administraciones han canalizado su acción a través de los movimientos y entidades que ya estaban actuando en el sector, mediante convenios de colaboración, contratación de servicios, concesión de subvenciones, cesión de locales y el estímulo de la participación. En otras ocasiones, la Administración se ha erigido en competencia de movimientos y entidades que ya participaban en el sector, organizando colonias, campamentos o casales paralelos, etc.

En lo referente a las formas de colaboración, los convenios han sido el dispositivo de apoyo más estable, porque reconocen la independencia de las asociaciones, estimulan la corresponsabilidad (se trata de un acuerdo con compromisos mutuos), ofrecen estabilidad y contemplan la dotación de recursos a distinto nivel (estructura de las entidades, cesión de infraestructuras, aportación económica para proyectos, etc.). Las subvenciones a entidades no lucrativas han supuesto un apoyo puntual, pero son excesivamente discrecionales, no dan estabilidad y no generan corresponsabilidad suficiente. Otra fórmula interesante es la prestación de servicios por parte de los centros de tiempo libre. Es un instrumento eficaz para el fortalecimiento e implantación de los mismos. En cualquier caso, la Ley de Contratos actual no favorece la posibilidad de prestar servicios de infancia y ju-

ventud por cuanto predomina «la solvencia económica» y la «capacidad de gestión» por encima de otras consideraciones. Dicha ley está pensada con criterios economicistas y no de desarrollo social y de aportación de calidad en el servicio. La cesión de locales, equipamientos, aulas, salas de reuniones e infraestructuras es otra fórmula de las Administraciones Públicas para apoyar a los movimientos y a las entidades y grupos que intervienen en el tiempo libre educativo. Por todo ello, conviene recordar que el Estado y las Administraciones autonómicas tienen la responsabilidad, derivada de la capacidad legislativa y normativa que les otorga la Constitución española, de establecer las leyes y las normas que permitan a la sociedad civil ejercer su labor social en el tiempo libre educativo.

#### **4. Intento de balance**

A diferencia de lo observado en el campo de servicios tan consolidados como el sanitario, el educativo y el social, en el ámbito de lo que hemos denominado servicios posmateriales el protagonismo de los poderes públicos es menos determinante. Destaca en su papel de financiación en la cultura y en el de creador o facilitador de infraestructuras tanto en cultura como en deporte, pero no es tan determinante –dejando a un lado las siempre significativas diferencias territoriales– como en el gran apartado anterior. El protagonismo de lo mercantil en el sector de la cultura o de lo social en el de deporte y en el de tiempo libre educativo es muy claro. Son sectores con menores tradiciones, con menor fuerza de las burocracias administrativas, lo que les dota de gran agilidad e innovación en las formas de gestión. Destaca, asimismo, el protagonismo de los poderes locales en estos tres sectores, que les confiere un mayor dinamismo y capacidad de experimentación en las formas de relación público-mercantil-social, de tal manera que, lo que antes calificábamos como novedad (partenariados, formas de colaboración, etc.), aquí es casi un paisaje habitual. Reforzar el papel de los poderes locales e incentivar y facilitar la labor y la iniciativa social nos parece nuevamente deseable.

## V. NUEVOS RETOS DE INTERACCIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Las telecomunicaciones, el medio ambiente y la investigación son tres campos en los que la intervención de los poderes públicos es reciente o está poco desarrollada hasta fechas muy recientes. En cambio, son sectores que están sufriendo día a día grandes transformaciones. Cada vez resulta más significativo caracterizar las conexiones público-mercantil-social en estos campos tan estratégicos para cualquier país. Nuestra intención es ofrecer una panorámica de dichos sectores que vaya completando el diagnóstico sobre el grado de responsabilidad pública y no pública en cada uno de ellos, así como las experiencias de concertación o partenariado que resulten significativas, sin entrar en aspectos muy concretos de cada sector<sup>63</sup>.

### 1. Telecomunicaciones: la emergencia de un nuevo ámbito de relaciones políticas y sociales

#### 1.1 *El surgimiento del sector*

En los últimos años se está produciendo un acelerado proceso de convergencia entre distintos sectores socioeconómicos de gran significación para nuestras sociedades avanzadas. En parte gracias a la digitalización de la información, el sector de las telecomunicaciones, el de los medios de comunicación y el de la informática se encuentran cada vez más conectados entre sí, con una creciente interdependencia de tecnologías y contenidos. Estas relaciones no son solamente técnicas, pues también afectan muy intensamente a las dinámicas sociales, políticas y económicas que se producen en su interior. Así, temas como la liberalización de las telecomunicaciones, la difusión de Internet o la explotación de la televisión digital por satélite constituyen nuevos ámbitos en los que los actores sociales y económicos de distintas procedencias coinciden, generándose tanto posibilidades de cooperación mucho más diversas como nuevos conflictos inesperados entre un conjunto de actores mucho más amplio. Al mismo tiempo, cabe recordar que la tasa de crecimiento de estos sectores ha sido muy superior a la del PIB en todos los países industrializados.

Desde hace tres o cuatro años, la sociedad española observa la concreción de estos procesos de convergencia mediática y comunicativa. A pesar de que se han producido importantes debates políticos –como el que se generó en 1995 con la Ley de Cable– y fuertes enfrentamientos empresariales

---

<sup>63</sup> Véase Fundación Encuentro. CECS, «Telecomunicaciones: grandes intereses económicos y transformaciones sociales», *España 1995*, 1996, p. 613-664; e *ídem*, «Los costes ambientales del crecimiento», *Informe España 1996*, 1997, p. 167-211.

—como la lucha entre plataformas digitales a lo largo de 1997— y se ha liberalizado en 1998 el mercado telefónico, no acaba de formarse, sin embargo, una opinión pública madura e informada que —con una cierta distancia frente a los conflictos concretos— muestre la existencia de una preocupación continuada por parte de la sociedad civil sobre este conjunto de temas que, sin lugar a dudas, va a tener un impacto importantísimo sobre nuestro futuro más inmediato. En todo caso, la mayor parte de las reflexiones existentes son de carácter muy global, apologéticas en algunos casos y extremadamente optimistas en otros.

Para analizar la relación entre poderes públicos y sociedad civil en este sector es necesario identificar al conjunto de actores sociales relevantes en el ámbito comunicativo, a partir de la lógica de sus relaciones, la dinámica empresarial y social que generan y sus mecanismos de articulación con las políticas públicas que el Estado emprende. Como hipótesis se plantea que, paralelamente a la estabilidad de unas pocas organizaciones tradicionales predominantes en estos sectores, donde destaca Telefónica (en las telecomunicaciones) y los grandes grupos mediáticos, se encuentra un amplio y diverso conjunto de nuevos protagonistas emergentes, cuyas relaciones forman redes cada vez más sofisticadas, pero con unos recursos y una capacidad de incidencia sobre la sociedad aún muy limitadas. Como resultado de la debilidad de las nuevas empresas y organizaciones, por una parte, y del retroceso de la intervención estatal en la mayor parte de los ámbitos que configuran este macro-sector, por otra, la articulación del debate público y la defensa de los intereses generales mediante políticas públicas sufre graves deficiencias en nuestro país. En estos momentos, los nuevos desafíos tecnológicos —junto con la globalización de los mercados— están generando la necesidad de tomar numerosas decisiones críticas, que con seguridad afectarán a la configuración futura de la sociedad española, especialmente en lo que se refiere a su dimensión comunicativa —ámbito esencial para la vitalidad de una comunidad política y social—.

## 1.2 *Capital social, espacios virtuales y redes de comunicación*

Los nuevos medios de comunicación están transformando algunas de las pautas habituales de interacción entre los ciudadanos. El comercio electrónico, los foros virtuales de debate, el *chat*, el EDI (intercambio electrónico de datos) o los incipientes campus virtuales de las universidades están generando una nueva revolución comunicativa en la que convergen las telecomunicaciones y la informática y que, a su vez, inciden en la estructura tradicional de los medios de comunicación de masas (tabla 18).

El capital social presente en nuestra sociedad, repartido entre todos y cada uno de sus miembros, se ha generado a partir de las fórmulas e instituciones clásicas de relación social: familia, trabajo, asociaciones, ocio, etc.

Tabla 18 – Evolución de la difusión de Internet en España. En miles. 1996-1998

|                                     | 1996      |           |           | 1997      |           |           | 1998      |           |
|-------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|                                     | Feb./Mar. | Abr./Mayo | Oct./Nov. | Feb./Mar. | Abr./Mayo | Oct./Nov. | Feb./Mar. | Abr./Mayo |
| <b>Usan ordenador</b>               |           |           |           |           |           |           |           |           |
| Absoluto                            | 6.208     | 6.543     | 6.946     | 7.215     | 7.429     | 7.477     | 7.992     | 8.548     |
| % (*)                               | 18,4      | 19,4      | 20,6      | 21,2      | 21,9      | 22,0      | 23,4      | 25,0      |
| <b>Usan ordenador habitualmente</b> |           |           |           |           |           |           |           |           |
| Absoluto                            | 4.179     | 4.473     | 4.696     | 4.947     | 5.014     | 5.355     | 5.559     | 5.971     |
| % (*)                               | 12,4      | 13,2      | 13,9      | 14,6      | 14,8      | 15,8      | 16,3      | 17,5      |
| <b>Tienen acceso a Internet</b>     |           |           |           |           |           |           |           |           |
| Absoluto                            | 487       | 684       | 802       | 1.073     | 1.342     | 1.455     | 1.850     | 2.247     |
| % (*)                               | 1,4       | 2,0       | 2,4       | 3,2       | 3,9       | 4,3       | 5,4       | 6,6       |
| <b>Usan Internet último mes</b>     |           |           |           |           |           |           |           |           |
| Absoluto                            | 242       | 277       | 526       | 765       | 919       | 1.110     | 1.362     | 1.642     |
| % (*)                               | 0,7       | 0,8       | 1,6       | 2,3       | 2,7       | 3,3       | 4,0       | 4,8       |

(\*) Porcentaje de penetración sobre la población de 14 años y más.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de AIMC, *Estudio General de Medios*, varios años.

Por capital social entendemos el resultado del proceso que se inicia con la comunicación directa entre personas, continúa con el mantenimiento de una cierta repetición en tal comunicación –sin una estructuración jerárquica– y, finalmente, facilita la emergencia de la confianza, que permite reducir los costes de la interacción entre los individuos, incluso en ámbitos distintos a los que originariamente surgió o entre individuos que no establecieron un contacto previo entre sí.

Las dinámicas de sociabilidad y participación tienen un gran valor para el desarrollo del capital social presente en una determinada sociedad, ya que contribuyen muy intensamente a generar relaciones horizontales, atravesando sectores profesionales y lazos familiares. En este sentido, el grado de desarrollo asociativo de la sociedad española ha sido tradicionalmente débil, con dificultades para crecer, incluso a lo largo de las últimas décadas democráticas. Dada esta situación, nuestra reflexión se orienta hacia las posibles consecuencias que la revolución telemática puede producir sobre la estructura y la difusión del capital social presente actualmente en España. La acelerada creación de espacios virtuales y formación de redes de comunicación a distancia está empezando a introducir cambios importantes en las pautas de comportamiento social y en la forma en que se establecen las interacciones entre los individuos, especialmente entre las generaciones más jóvenes. Aunque todavía son procesos poco extendidos, ya son significativos como aviso de mayores desarrollos. Sin saber aún a ciencia cierta qué direcciones puede tomar el uso de las redes, lo que es seguro es que no todas las innovaciones han de generar pasividad y aislamiento por parte del individuo.

El establecimiento de estas comunidades virtuales va a influir en la forma en que se estructura y se genera el capital social en nuestro país, con incidencia incluso en su aumento, mantenimiento o reducción. Y ahí es donde las opciones de fondo sobre el papel de la iniciativa pública, mercantil o social al respecto pueden configurar futuros muy distintos y espacios de responsabilidad y distribución de costes y beneficios diferentes según sea la opción privilegiada. Por ejemplo, se pueden facilitar determinadas relaciones de comunicación estable sin el impedimento de la distancia, pero, al mismo tiempo, pueden desaparecer muchas interacciones personales –sustituidas por relaciones anónimas– que pueden estar en manos de una Administración, de una empresa o de un ente de iniciativa social. El tema es enormemente complejo y desconocido, pero algunos indicios nos insinúan ya su gran importancia en un futuro cercano. En este sentido, no hay que olvidar la incidencia que la política de telecomunicaciones tiene en la estructuración de determinadas pautas de comportamiento en los nuevos mundos virtuales.

### *1.3 Distintos protagonismos en las nuevas esferas de la comunicación*

¿Cuál será la relación público-no público en este campo? Sin duda, un objetivo fundamental de las iniciativas públicas debe consistir en reducir la incertidumbre de todos los actores públicos y privados, tanto los de carácter empresarial como los consumidores finales. Debe facilitar la toma de decisiones de individuos y organizaciones en lo que se refiere a inversión, participación, compra, oferta de servicios, etc.; es decir, en todo aquello que afecte al desarrollo de la sociedad de la información.

En relación con la construcción de las propias redes de comunicación, las infraestructuras, surge la pregunta de cómo incidir en su implantación por todo el territorio y cómo evitar la concentración de inversiones exclusivamente en las zonas más competitivas y, al mismo tiempo, la ausencia de renovación tecnológica en las zonas menos atractivas comercialmente. Por otra parte, también conviene preguntarse si se pueden hacer políticas efectivas de compensación y extensión territorial de las nuevas redes sin ahuyentar a los posibles inversionistas. Hay ejemplos bastante cercanos a la parálisis inversora en contextos políticamente complejos. ¿Se trata de un problema de diseño de políticas o bien de pulsos empresariales? En todo caso, ¿nos encontramos con que el grado de incertidumbre de las nuevas inversiones en infraestructuras de telecomunicaciones es demasiado elevado para introducir simultáneamente políticas redistribuidoras? Es difícil responder a estas cuestiones por el momento, porque falta perspectiva y experiencia, modelos teóricos e información empírica y comparativa. Pero esto no significa que las preguntas no sean relevantes o que no sirvan para reflexionar y orientar las decisiones actuales de las políticas públicas en el sector.

Respecto a los contenidos y las aplicaciones que circulan por las redes, existen dos grandes alternativas para una posible intervención pública: ésta puede generar solamente algunas señales básicamente simbólicas o puede promocionar activamente el desarrollo de nuevas innovaciones, de una forma bastante participativa. La primera posibilidad se aproxima al caso norteamericano (aunque deberían tenerse en cuenta otras formas indirectas de apoyo como el impulso a las aplicaciones militares), mientras que la segunda está más cerca de las políticas europeas. La Comisión Europea, así como diversas Administraciones Públicas, han definido numerosos programas públicos, con subvenciones para el desarrollo de innovaciones, difusión de nuevas aplicaciones telemáticas o fomento de la participación entre distintas instituciones y organizaciones con actividad de I+D (empresas, universidades, institutos...), etc. No obstante, no parece que en España se haya producido una gran actividad en este sentido.

¿Cuáles deben ser los requisitos más destacados de estas nuevas políticas públicas en la era de la convergencia digital?:

1. Planificar y coordinar la intervención pública en los distintos sectores y ámbitos territoriales.

2. Introducir elementos que reduzcan la incertidumbre que rodea a las múltiples decisiones relacionadas con el desarrollo de la sociedad de la información. Para ello es necesario conocer mucho más las pautas de comportamiento social en relación con los nuevos desarrollos telemáticos, profundizar en los debates en torno a opciones regulativas o especificar claramente las propias opciones de intervención pública.

3. Redefinir –desde el punto de vista de los procesos y responsabilidades– las propias organizaciones públicas responsables de estas materias en relación con los demás protagonistas del sector, sin olvidar los efectos de la convergencia y evitando la fragmentación de las políticas y la aparición de un cierto desconcierto en la propia Administración Pública respecto a sus actuaciones sobre este nuevo ámbito.

## **2. Medio ambiente: una realidad muy heterogénea**

### **2.1 *Conciencia ambiental de los españoles en los noventa***

Parece innegable que la conciencia ambiental de los españoles ha aumentado mucho en estas últimas décadas. Pero también es cierto que el término «conciencia ambiental» tiene muy diversas acepciones y, sobre todo, muy distintas consecuencias en las conductas de los individuos. Podríamos distinguir entre la dimensión *afectiva* (relacionada con los sentimientos de «preocupación por» y «valoración del» medio ambiente), la dimensión *cog-*

*nitiva* (relativa a los conocimientos –entendimiento y definición de los problemas– medioambientales) y la dimensión *conativa* (la disposición a actuar y el cambio de conducta que implica)<sup>64</sup>.

— **Dimensión afectiva:** La preocupación ambiental de los españoles es un hecho consolidado cuya expresión, en cuanto a intensidad y alcance, es muy similar a la del resto de los países desarrollados y, en cualquier caso, no inferior a la media de los países comunitarios (tabla 19). Sin embargo, conviene señalar que, según los datos del Estudio 2.209 del CIS, la preocupación por el medio ambiente ocupa el quinto lugar en la escala de los problemas más importantes, por detrás –en este orden– del desempleo, el terrorismo, la droga y la inseguridad ciudadana.

También parece que los valores materialistas priman sobre los valores posmaterialistas. Según la encuesta del CIRES (1994), sólo un 10% de los entrevistados concede prioridad a la protección ambiental respecto al crecimiento económico. En este sentido, los datos que ofrece el *Eurobarómetro* de noviembre de 1995 indican que los españoles aceptan las ecotasas de mejor grado cuando éstas no tienen un impacto económico negativo o cuando éste es sólo muy discreto. Por otro lado, el 59,3% de los encuestados en el estudio del CIS sobre medio ambiente en 1996 manifestó mucho o bastante interés por los problemas del medio ambiente. Este moderada preocupación se pone de manifiesto a través de algunos indicadores:

- Disponemos de una red de entidades ecologistas bastante atomizada y notablemente densa (un promedio de 1,17 entidades por 10.000 habitantes –tabla 20–).
- Aumenta el número de peticiones de información y de preguntas parlamentarias (210 en 1990 frente a 338 en 1996), así como el mantenimiento del número de quejas y demandas ante las instituciones comunitarias (40 quejas y 3 demandas en 1996).

**Tabla 19 – Evolución del grado de preocupación por los problemas ecológicos en la Unión Europea. 1986-1995**

|                | 1986 | 1988 | 1992 | 1995 |
|----------------|------|------|------|------|
| España         | 72   | 74   | 82   | 82   |
| Alemania (RFA) | 80   | 84   | 88   | 84   |
| Italia         | 85   | 85   | 91   | 89   |
| Grecia         | 84   | 82   | 97   | 97   |
| Media UE       | 73   | 74   | 85   | 82   |

**Fuente:** Comisión Europea, *Eurobarómetro*, n. 43.1 bis, 1995.

<sup>64</sup> Véase Chuliá Rodrigo, E., *La conciencia ambiental de los españoles en los noventa*, ASP Research Papers, n. 12(a), Madrid, 1995. Asimismo, se han utilizado las siguientes fuentes de datos sobre opinión pública y medio ambiente: CIRES, *Encuesta sobre medio ambiente*, diciembre de 1994; CIS, Estudio 2.209, 1996; y Comisión Europea, *Eurobarómetro*, n. 37.0, 1992, y *Eurobarómetro*, n. 43.1 bis, 1995.

Tabla 20 – Densidad asociativa por comunidades autónomas. 1998

|                    | Número de asociaciones | Entidades ecologistas por 10.000 habitantes | Total entidades por 10.000 habitantes | % de entidades ecologistas |
|--------------------|------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------|
| Andalucía          | 909                    | 1,26                                        | 41,68                                 | 3,01                       |
| Aragón             | 149                    | 1,25                                        | 59,15                                 | 2,12                       |
| Asturias           | 102                    | 0,94                                        | 49,60                                 | 2,07                       |
| Baleares           | 73                     | 0,67                                        | 45,91                                 | 2,09                       |
| Canarias           | 148                    | 0,92                                        | 44,61                                 | 2,06                       |
| Cantabria          | 73                     | 1,38                                        | 47,26                                 | 2,93                       |
| Castilla-La Mancha | 221                    | 1,29                                        | 56,57                                 | 2,28                       |
| Castilla y León    | 393                    | 1,56                                        | 60,92                                 | 2,56                       |
| Cataluña           | 645                    | 1,05                                        | 47,73                                 | 1,37                       |
| C. Valenciana      | 424                    | 1,03                                        | 45,41                                 | 2,27                       |
| Extremadura        | 135                    | 1,25                                        | 47,23                                 | 2,65                       |
| Galicia            | 346                    | 1,26                                        | 49,77                                 | 2,52                       |
| Madrid             | 560                    | 1,11                                        | 39,17                                 | 2,84                       |
| Murcia             | 125                    | 1,14                                        | 50,72                                 | 2,24                       |
| Navarra            | 53                     | 1,02                                        | 66,11                                 | 1,53                       |
| País vasco         | 254                    | 1,21                                        | 52,26                                 | 2,36                       |
| La Rioja           | 25                     | 0,94                                        | 60,57                                 | 1,56                       |
| Ceuta              | 5                      | 0,73                                        | 39,97                                 | 1,81                       |
| Melilla            | 4                      | 0,67                                        | 38,60                                 | 1,74                       |
| <b>Total</b>       | <b>4.644</b>           | <b>1,17</b>                                 | <b>47,50</b>                          | <b>2,46</b>                |

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del INE; y datos del Registro Nacional de Asociaciones.

- Proliferan los entes «voluntarios»<sup>65</sup>.
- Se detectan ciertos cambios en las pautas de consumo, crece el interés por algunos hábitos que aproximan el ciudadano a la naturaleza, como la mayor afluencia a parques nacionales (entre 1990 y 1996 se ha más que duplicado, al pasar de 3,7 millones de visitantes a 8,1), se desarrolla el turismo rural.

En definitiva, los españoles han adquirido una conciencia ambiental moderada, similar a la del resto de los países europeos, matizada por la cautela que sienten ante la posibilidad de que la protección medioambiental tenga consecuencias económicas negativas.

— **Dimensión cognitiva:** Los españoles parecen tener unas escasas nociones técnicas sobre los problemas ambientales, aunque «muestran unos conocimientos –mezcla de fragmentos de información e impresiones– que

<sup>65</sup> Valga como ejemplo el caso de Cataluña, donde el número de las Agrupaciones de Defensa Forestal pasó de 148 en 1987 a 238 en 1995.

configuran una imagen simple, pero no falta de sentido, sobre la ecología»<sup>66</sup>. Establecen una jerarquía de problemas urgentes en el mundo, en España y en la localidad en la que viven. Piensan que los recursos naturales se están agotando en la Tierra y que en España, aunque todavía son suficientes, se despilfarran; y conectan acertadamente el tráfico con los problemas de salud. Pero sólo el 16% de los entrevistados por CIRES en 1994 tiene nociones acertadas sobre los problemas del «efecto invernadero» y del «agujero en la capa de ozono» y la mayoría desconoce las entidades ecologistas. Este hecho se contradice con la opinión (compartida con el resto de los europeos) de que las organizaciones ecologistas constituyen la fuente de información más veraz (Eurobarómetro 37.0 y 43.1 bis).

— **Dimensión conativa (o actuante):** Los ciudadanos españoles atribuyen mayoritariamente a los poderes públicos la responsabilidad sobre la resolución de los problemas ecológicos. A la pregunta «¿quién debe resolver los problemas ecológicos que existen en España?», sólo un 17% señala que los ciudadanos, mientras un 42% responsabiliza al Gobierno, un 7% a las empresas y un 4% a las organizaciones internacionales (CIRES, 1994). En cambio, según los datos que aporta el *Eurobarómetro* de 1995, el 92% de los españoles está dispuesto a no tirar al suelo los papeles u otros residuos, el 67% a no hacer ruido y el 68% a economizar energía. Los datos de opinión pública también reflejan una disposición favorable de los españoles frente a la recogida selectiva, que las estadísticas sobre recogida efectiva ratifican en parte.

Si introducimos datos no sobre opiniones, sino sobre actuaciones, la situación parece aclararse. La tasa de afiliación a entidades ecologistas es baja (2%) –CIRES, 1994– en relación con la media europea (7%) –*Eurobarómetro* 37.0 (1992)–, a pesar de existir –como ya hemos indicado– una red asociativa bastante densa y atomizada<sup>67</sup>. Estos datos corroboran el pesimismo manifestado por algún dirigente ecologista entrevistado para este trabajo al afirmar que el número de afiliados sólo crece muy discretamente, con «puntas» muy volátiles en determinadas casos relacionados con el síndrome NIMBY<sup>68</sup>. En el mismo sentido, las opciones genuinamente verdes han alcanzado sólo un 1,5% de los votos en las últimas elecciones generales (sin representación parlamentaria), cuando el promedio europeo oscila entre el 3% y el 8%. Por otro lado, si observamos datos referentes a la recuperación de materiales, como expresión de la capacidad de la po-

<sup>66</sup> Véase Chuliá Rodrigo, E., *op. cit.*

<sup>67</sup> Según la *Encuesta sobre medio ambiente*, diciembre de 1994 de CIRES, el 27% declara, además, que le gustaría pertenecer a una asociación ecologista, pero, en cambio, el 67% manifiesta que ni pertenece ni le gustaría pertenecer.

<sup>68</sup> Entrevistas realizadas a Puri Canals, de DEPANA (Barcelona), y Francisco Blanco, de ADENEX (Mérida). El síndrome NIMBY («Not In My Back Yard») expresa la idea de que la gente tiende a aceptar instalaciones consideradas necesarias, pero molestas, sólo si no se instalan en su vecindario.

Tabla 21 – Evolución de la tasa de recuperación de papel, cartón y vidrio en la Unión Europea. 1990-1995

|             | Papel y cartón |      |      |      | Vidrio |      |      |      |
|-------------|----------------|------|------|------|--------|------|------|------|
|             | 1990           | 1993 | 1994 | 1995 | 1990   | 1993 | 1994 | 1995 |
| Alemania    | 44             | 55   | 59   | 67   | 54     | 65   | 75   | 75   |
| Austria     | 37             | –    | 66   | 65   | –      | 68   | 76   | 76   |
| Bélgica     | –              | 11   | 14   | 12   | –      | 55   | 67   | 67   |
| Dinamarca   | 35             | 46   | 43   | 44   | –      | 64   | 67   | 63   |
| España      | 51             | 49   | 48   | 52   | 27     | 29   | 31   | 32   |
| Finlandia   | 41             | 46   | 43   | 57   | 36     | 46   | 50   | 50   |
| Francia     | 34             | 36   | 36   | 38   | 29     | 46   | 48   | 50   |
| Grecia      | 28             | 30   | 20   | 19   | 15     | 20   | 29   | –    |
| Holanda     | 50             | 53   | 67   | 77   | 67     | 76   | 77   | 80   |
| Irlanda     | –              | –    | 13   | 12   | 23     | 29   | 31   | 39   |
| Italia      | 27             | 30   | 28   | 29   | 48     | 52   | 54   | 53   |
| Luxemburgo  | –              | –    | –    | –    | –      | –    | –    | –    |
| Portugal    | 41             | 38   | 39   | 37   | 27     | 29   | 32   | 42   |
| Reino Unido | 35             | 33   | 36   | 35   | 21     | 29   | 28   | 27   |
| Suecia      | 43             | 50   | 57   | 54   | –      | 59   | 56   | 61   |

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico*, varios años; European Environment Agency, *Environment in the European Union 1995*, Luxemburgo, 1995; OCDE, *Données OCDE sur l'environnement. Compendium 1997*, París, 1997; y Eurostat, *Statistiques de l'environnement 1996*, Luxemburgo, 1997.

blación de implicarse en la recogida selectiva, la situación respecto al resto de los países europeos es aceptable en papel y cartón y claramente insuficiente en vidrio (tabla 21).

Podemos afirmar, por tanto, que la predisposición a actuar individual o colectivamente es la que pone más en evidencia las contradicciones en la conciencia ambiental de los españoles, ya que si, junto con griegos y portugueses, son los que se declaran más dispuestos a actuar a favor del medio ambiente (Eurobarómetro 37.0 y 43.1 bis), asimismo son los que admiten que han efectuado el menor número de acciones en ese sentido. Pero todo ello no debería sólo hacernos recapacitar sobre la separación entre sensibilización y acción, sino también hacernos repensar las formas de actuación de los poderes públicos y las organizaciones ecologistas, a fin de conseguir reducir esa distancia.

## 2.2 Comportamiento de los productores y de las Administraciones Públicas

La importancia de los agentes sociales con relación al medio ambiente es tan evidente que ha comportado la generalización del conocido y polémico

mico principio «quien contamina paga». Los productores de bienes y servicios son, en definitiva, los únicos agentes que pueden internalizar los costes derivados de los efectos contraproducentes de sus procesos productivos para el medio ambiente. Y ello indica una responsabilidad añadida de los productores.

El mayor impacto ambiental entre los productores corresponde a la industria. Se trata de un sector de actividad ciertamente contaminante, aunque no el único (la agricultura, la ganadería y los servicios de transporte son actividades también fuertemente contaminantes). Sin embargo, como existe más información sobre sus actividades, en él se ha focalizado la atención de forma más específica. En los últimos años la preocupación de este sector por el medio ambiente se ha intensificado, como puede observarse examinando la inversión ambiental realizada, aunque los datos sean escasos y fragmentados. Por sectores y subsectores industriales sólo disponemos de información sobre la distribución sectorial de inversiones propuestas al Programa Industrial y Tecnológico Medio Ambiental (PITMA) en la convocatoria de 1995. En la tabla 22 se comprueba que son los subsectores de química, energía y minería los que más invierten en medio ambiente en relación con su cifra de negocios. Respecto a la inversión total, la inversión en medio ambiente es relevante únicamente en el caso de la industria química, en la que alcanza el 7%; en ninguna otra llega al 3%.

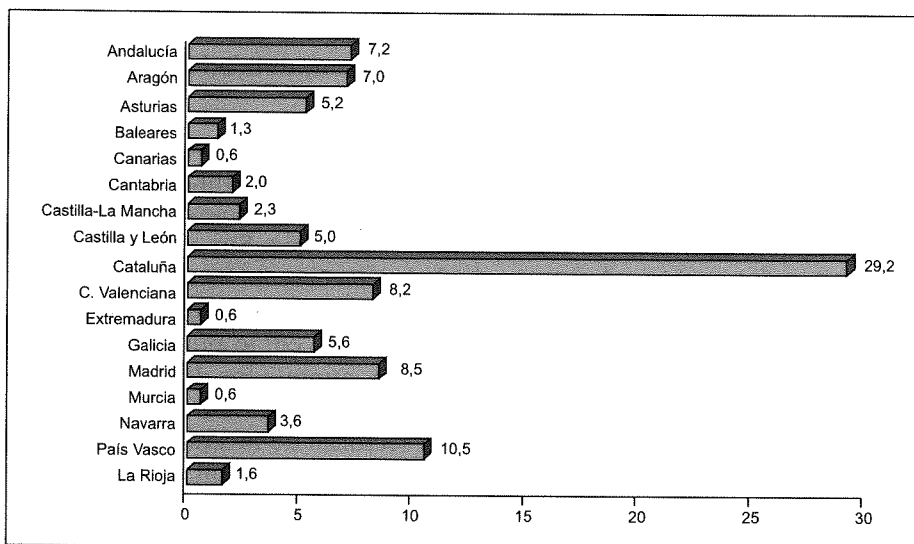
En perspectiva comparada, según datos de la Fundación Entorno, Empresa y Medio Ambiente correspondientes a 1996, las empresas industriales de nuestro país muestran un claro déficit en inversión medioambiental, ya que dedican como media un 4% de su inversión real a la protección ambiental, mientras que, por ejemplo, en Estados Unidos se destina un 6,4% y

**Tabla 22 – Inversión ambiental propuesta al PITMA-95, por sectores. En valores absolutos y en porcentaje respecto a otras magnitudes económicas. 1995**

|                            | Cifra de negocios<br>(en millones<br>de pesetas) | Inversión realizada<br>(en millones<br>de pesetas) | Inversión propuesta<br>(en millones<br>de pesetas) | % sobre<br>la cifra de<br>negocios | % sobre la<br>inversión<br>realizada |
|----------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|
| Alimentación               | 9.126.332                                        | 262.748                                            | 6.629                                              | 0,072                              | 2,52                                 |
| Automoción                 | –                                                | –                                                  | 6.977                                              | –                                  | –                                    |
| Industria básica           | –                                                | –                                                  | 8.645                                              | –                                  | –                                    |
| Materiales de construcción | –                                                | –                                                  | 3.305                                              | –                                  | –                                    |
| Energía                    | 3.476.118                                        | 447.205                                            | 7.808                                              | 0,220                              | 1,75                                 |
| Minería                    | 2.024.202                                        | 103.297                                            | 2.933                                              | 0,140                              | 2,84                                 |
| Química                    | 4.204.242                                        | 162.553                                            | 11.498                                             | 0,270                              | 7,07                                 |
| Textil                     | 2.897.751                                        | 76.330                                             | 1.074                                              | 0,030                              | 1,40                                 |
| Varios                     | –                                                | –                                                  | 20.660                                             | –                                  | –                                    |

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Fundación Entorno, Empresa y Medio Ambiente, *Libro Blanco de la gestión medioambiental en la industria española*, Mundi-Prensa, Madrid, 1998.

**Gráfico 5 – Empresas que gastan en materia medioambiental por comunidades autónomas. En porcentaje. 1995**



**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Fundación Entorno, Empresa y Medio Ambiente, *Libro Blanco de la gestión medioambiental en la industria española*, Mundi-Prensa, Madrid, 1998.

en Holanda un 5,7%. La comparación por comunidades autónomas (gráfico 5) nos permite apreciar la gran influencia de los niveles y las características de la industrialización en el porcentaje de empresas que declaran gastos en medio ambiente, aunque sin olvidar la incidencia que sobre dicho porcentaje tienen las distintas legislaciones autonómicas en esta materia.

Por lo que se refiere a las Administraciones Públicas, se detecta, en primer lugar, una tendencia a aumentar el gasto público y la inversión en medio ambiente, aunque en los últimos años dicho esfuerzo parece estancarse (tabla 23).

Si analizamos la evolución de la gestión de los residuos sólidos urbanos en España entre 1991 y 1996 (tabla 24), advertimos una mayor capacidad de las Administraciones Públicas para controlar los mismos y aprovechar

**Tabla 23 – Evolución del gasto público en medio ambiente. En porcentaje. 1987-1995**

|                                                                   | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992  | 1993  | 1994 | 1995  |
|-------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|-------|-------|------|-------|
| Gasto público en medio ambiente sobre el gasto público total      | 2,66 | 2,86 | 3,19 | 3,23 | 3,10 | 3,53  | 2,62  | 3,12 | 3,72  |
| Gasto público en medio ambiente sobre el PIB a precios de mercado | 0,73 | 0,79 | 0,90 | 0,96 | 0,97 | 1,10  | 1,20  | 1,02 | 1,18  |
| Inversión real en medio ambiente sobre la inversión real total    | 6,92 | 7,20 | 7,79 | 7,66 | 8,95 | 11,77 | 11,98 | 9,68 | 12,34 |

**Fuente:** Ministerio de Medio Ambiente, *Gasto público en medio ambiente 1995. Análisis comparativo 1987-1995*, 1998.

**Tabla 24 – Evolución de la distribución del tratamiento de los residuos sólidos urbanos (en porcentaje sobre el total de residuos) y número de habitantes por contenedor de vidrio por comunidades autónomas. 1991-1996**

|                    | Vertido incontrolado |             | Vertido controlado |             | Incineración |            | Compostaje  |             | Habitantes por contenedor de vidrio (*) |
|--------------------|----------------------|-------------|--------------------|-------------|--------------|------------|-------------|-------------|-----------------------------------------|
|                    | 1991                 | 1996        | 1991               | 1996        | 1991         | 1996       | 1991        | 1996        | 1997                                    |
| Andalucía          | 57,7                 | 19,9        | 27,5               | 77,2        | 0,3          | –          | 14,4        | 7,5         | 1.103                                   |
| Aragón             | 43,6                 | 12,8        | 56,4               | 110,5       | –            | –          | –           | –           | 1.256                                   |
| Asturias           | 1,1                  | 0,9         | 98,9               | 110,9       | –            | –          | –           | –           | 2.420                                   |
| Baleares           | 54,0                 | 30,5        | 36,3               | 60,0        | 9,7          | –          | –           | 9,7         | 537                                     |
| Canarias           | 39,0                 | 12,1        | 40,2               | 98,9        | –            | 2,4        | 20,7        | 7,8         | 650                                     |
| Cantabria          | 17,6                 | 6,5         | 78,9               | 105,8       | 3,5          | 3,7        | –           | –           | 1.142                                   |
| Castilla-La Mancha | 77,2                 | 59,2        | 15,8               | 34,3        | –            | –          | 7,0         | 7,0         | 849                                     |
| Castilla y León    | 38,2                 | 47,6        | 61,8               | 112,3       | –            | –          | –           | –           | 732                                     |
| Cataluña           | 4,9                  | 0,7         | 55,4               | 79,9        | 20,1         | 27,0       | 19,5        | 6,6         | 529                                     |
| C. Valenciana      | 16,8                 | 14,6        | 25,7               | 23,7        | –            | –          | 57,6        | 67,0        | 759                                     |
| Extremadura        | 60,7                 | 73,2        | 39,3               | 57,7        | –            | –          | –           | –           | 1.759                                   |
| Galicia            | 76,9                 | 72,1        | 14,6               | 36,2        | 8,5          | –          | –           | –           | 1.152                                   |
| Madrid             | 2,6                  | 0,4         | 93,4               | 101,4       | –            | –          | 4,0         | 33,7        | 1.093                                   |
| Murcia             | 41,0                 | 43,3        | 4,5                | –           | –            | –          | 54,5        | 62,4        | 897                                     |
| Navarra            | 75,5                 | 20,9        | 24,1               | 113,5       | 0,4          | 2,6        | –           | 11,5        | 528                                     |
| País Vasco         | 5,8                  | 15,6        | 87,9               | 89,5        | 6,4          | 5,0        | –           | –           | 695                                     |
| La Rioja           | 19,1                 | 5,9         | 80,9               | 108,9       | –            | –          | –           | –           | 950                                     |
| Ceuta              | 4,5                  | 104,8       | 95,5               | –           | –            | –          | –           | –           | –                                       |
| Melilla            | 100,0                | 23,4        | –                  | 92,6        | –            | –          | –           | –           | –                                       |
| <b>Total</b>       | <b>31,3</b>          | <b>20,5</b> | <b>49,0</b>        | <b>74,3</b> | <b>4,9</b>   | <b>5,4</b> | <b>14,8</b> | <b>16,3</b> | <b>810</b>                              |

(\*) Los datos de Aragón son de 1995.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Medio Ambiente, *Medio ambiente en España*, varios años; e INE, *Anuario estadístico 1995*, 1996.

su reciclaje orgánico. Las diferencias por comunidades autónomas siguen siendo muy acusadas, producto de la gran disparidad en la sensibilidad e implicación de los distintos Gobiernos autonómicos. Las mismas diferencias entre comunidades autónomas se aprecian en otro ámbito de responsabilidad pública: la disponibilidad de contenedores. El número de habitantes por contenedor es cuatro veces menor en las comunidades autónomas mejor dotadas que en las que ocupan los últimos lugares.

Por último, la mayor capacidad de control de las Administraciones Públicas en temas medioambientales viene acompañada de una creciente capacidad de inspección, que se concreta en el aumento ininterrumpido de las declaraciones de impacto ambiental y de los expedientes sancionadores abiertos y resueltos por parte de las comunidades autónomas. Así, en Cataluña se tramitaron tres declaraciones de impacto ambiental en 1991

mientras que en 1996 fueron 41; en el mismo período se pasó de 56 a 319 expedientes abiertos y de 43 a 346 expedientes resueltos.

### **3. Investigación científica: desconexión entre las Administraciones y la iniciativa privada**

#### **3.1 Aproximación al sistema de I+D en España**

Cuando se habla de la ciencia, la investigación, el desarrollo y las nuevas tecnologías en España se acostumbra a mencionar la marginalidad histórica de estos temas en las preocupaciones generales del país. La modernización del país incluye la elaboración de un discurso que pretende superar la etapa del subdesarrollo científico y tecnológico. Si partimos de la hipótesis de la capacidad que las nuevas tecnologías y conocimientos tienen para cambiar la sociedad, y de la transformación cultural que ello puede representar, se trata de un tema sin duda relevante en la actualidad.

La política científica y tecnológica española ha intentado combinar políticas dirigidas al sistema académico y al sistema económico privado, cuando los intereses de ambos son muchas veces distintos. El sistema académico busca publicar o descubrir y la empresa persigue la apropiación del conocimiento dentro de su lógica económica privada. Una pregunta importante es cómo coordinar los diferentes actores del sistema de ciencia y tecnología, en un marco en el que no siempre son fáciles las relaciones entre el Gobierno central y los Gobiernos autonómicos.

El actual sistema de ciencia y tecnología en España, dejando a un lado los precedentes históricos<sup>69</sup>, se estructura esencialmente a partir del cambio de gobierno en 1982. En aquel momento se apostó por la modernización a través del desarrollo científico y tecnológico. La concreción legislativa fue la Ley de Reforma Universitaria (1983) y, sobre todo, la Ley de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica (1986), comúnmente conocida como *ley de la ciencia*<sup>70</sup>. En esta última ley se contempla la creación de organismos relevantes para la coordinación y fomento de la investigación: la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT), la Agencia Española de Evaluación y Prospectiva (ANEP), el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI)<sup>71</sup> y las Oficinas

---

<sup>69</sup> Véase Sanz, L., *Estado, ciencia y tecnología en España: 1939-1997*, Alianza, Madrid, 1997.

<sup>70</sup> En el capítulo «Universidad e investigación» del Informe *España 1994* de la Fundación Encuentro. CECS se analiza con detalle la situación de I+D en nuestro país.

<sup>71</sup> El CDTI fue creado en 1978, aunque la nueva ley permite un marco de actuación más favorable a sus actividades.

de Transferencia de los Resultados de Investigación (OTRI). Dentro del período de gobierno socialista, y en el marco de representatividad y control de la CICYT y del sistema de ciencia y tecnología, empiezan a aparecer problemas entre ministerios, resquebrajándose así los intentos de interministerialidad y coordinación que pretendían dar carácter al sistema<sup>72</sup>. Los inicios de la crisis reducen el ritmo y el esfuerzo original. En el actual período de gobierno, la CICYT ha pasado a depender de Presidencia, con el fin de centralizar y coordinar mejor los esfuerzos.

En estos años, las comunidades autónomas han desarrollado sus propias estrategias, creando instrumentos propios de fomento y coordinación de la investigación o planes de investigación específicos<sup>73</sup>. Las relaciones de coordinación de la investigación entre el Estado y las comunidades autónomas se han desarrollado en el seno del Consejo General de la Ciencia y la Tecnología, creado por la *ley de la ciencia* e integrado por representantes de la Administración del Estado y de las comunidades autónomas. Sin embargo, desde un principio surgieron suspicacias sobre el concepto y aplicación de la coordinación, con conflictos sobre todo con las representaciones vasca y catalana. Las principales discrepancias se manifestaron en torno al papel puramente consultivo del Consejo General, la falta de representatividad de la comunidades autónomas en la CICYT y la imposibilidad de transferir los centros ejecutores de la investigación.

Los parques tecnológicos son un ejemplo especial de promoción tecnológica de las comunidades autónomas; empezaron a desarrollarse durante la segunda década de los años ochenta, en plena etapa del discurso de modernización tecnológica<sup>74</sup>. Según datos de la Fundación COTEC<sup>75</sup>, la quincena de parques tecnológicos existentes en España reúne actualmente alrededor de unas 500 empresas, que facturan cerca de 180.000 millones de pesetas. Una experiencia más nueva en España es la de los parques científicos, normalmente promovidos por las propias universidades y que buscan experiencias empresariales que surjan de las tecnologías elaboradas en la universidad. Suelen tener un ámbito más local y sus resultados en las diferentes comunidades autónomas y localidades que los promueven no podrán analizarse hasta que una cierta perspectiva de tiempo y resultados lo permita.

---

<sup>72</sup> Sirva de ejemplo el distanciamiento creciente del Ministerio de Industria, que desarrolla una política tecnológica propia con la pretensión de relacionarla más con la política industrial de lo que el Plan Nacional proponía. Otro ejemplo sería el Ministerio de Defensa, que coloca sus programas de investigación más importantes fuera de la órbita del Plan Nacional.

<sup>73</sup> Los recursos financieros de las comunidades autónomas son ya significativos e incluso superan los del Plan Nacional de I+D (véase Sanz, L., *op. cit.*, 1997).

<sup>74</sup> Castells, M. et al., *El desafío tecnológico. España y las nuevas tecnologías*, Alianza, Madrid, 1986.

<sup>75</sup> Fundación COTEC, *El sistema español de innovación. Diagnósticos y recomendaciones*, Madrid, 1998.

### 3.2 Datos básicos

El presente análisis requiere una aproximación a los datos cuantitativos disponibles del sistema de ciencia, tecnología e innovación en España. La magnitud del esfuerzo inversor en I+D se puede valorar examinando la evolución del total del gasto público en ese ámbito en comparación con el PIB nacional. En 1970 ese porcentaje era del 0,23% y ascendió al 0,43% en 1980; en la segunda mitad de los años ochenta y en los primeros años de la década de los noventa (tabla 25) aumentó ininterrumpidamente hasta alcanzar su máximo en 1992 y en 1993 (0,91%), para situarse en años posteriores en torno al 0,85%. La distribución de ese gasto nos indica el peso de las distintas iniciativas pública, mercantil y social en ese campo: en 1997, un 18% correspondía a la Administración Pública, un 32% a la enseñanza superior, un 49% a las empresas y un 1% a las instituciones privadas sin ánimo de lucro.

El personal empleado en I+D ha registrado un aumento muy importante en los últimos años: de 35.496 personas con dedicación plena en 1980 a las 89.029 que se calculan para 1997 (tabla 26). Por sectores, la Adminis-

**Tabla 25 – Evolución de los gastos internos totales en actividades de I+D, por sector de ejecución. 1980-1997**

|          | Total<br>(absoluto en<br>millones) | Porcentaje                |                       |          |                                                | % respecto<br>al PIB |
|----------|------------------------------------|---------------------------|-----------------------|----------|------------------------------------------------|----------------------|
|          |                                    | Administración<br>Pública | Enseñanza<br>Superior | Empresas | Instituciones privadas<br>sin fin de lucro (1) |                      |
| 1980     | 65.090                             | 29,68                     | 20,96                 | 49,36    | 0,00                                           | 0,43                 |
| 1985     | 155.341                            | 24,18                     | 20,59                 | 55,23    | 0,00                                           | 0,55                 |
| 1986     | 197.676                            | 24,90                     | 18,61                 | 55,82    | 0,68                                           | 0,61                 |
| 1987     | 230.509                            | 25,24                     | 18,94                 | 54,97    | 0,84                                           | 0,64                 |
| 1988     | 287.689                            | 23,18                     | 19,25                 | 56,79    | 0,79                                           | 0,72                 |
| 1989     | 339.324                            | 22,73                     | 20,41                 | 56,33    | 0,52                                           | 0,75                 |
| 1990     | 425.829                            | 21,26                     | 20,37                 | 57,83    | 0,55                                           | 0,85                 |
| 1991     | 479.372                            | 21,27                     | 22,22                 | 56,00    | 0,52                                           | 0,87                 |
| 1992     | 539.919                            | 20,01                     | 28,91                 | 50,51    | 0,57                                           | 0,91                 |
| 1993     | 557.403                            | 20,00                     | 31,28                 | 47,75    | 0,97                                           | 0,91                 |
| 1994     | 548.154                            | 20,70                     | 31,58                 | 46,76    | 0,97                                           | 0,85                 |
| 1995     | 590.688                            | 18,62                     | 32,02                 | 48,23    | 1,12                                           | 0,85                 |
| 1996     | 641.024                            | 18,30                     | 32,26                 | 48,35    | 1,10                                           | 0,87                 |
| 1997 (2) | 689.564                            | 17,91                     | 31,57                 | 49,44    | 1,08                                           | 0,89                 |

(1)-Los datos de 1994 y 1996 son estimados. (2) Proyecciones.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Estadística sobre las actividades en investigación científica y desarrollo tecnológico (I+D). Indicadores básicos 1996, 1998*; e INE, *Contabilidad nacional de España. Serie enlazada 1964-1991. Base 1986, 1992*.

**Tabla 26 – Evolución del personal empleado en actividades de I+D por sectores. En equivalencia a dedicación plena. 1980-1997**

|          | Total  | Administración Pública |       | Enseñanza Superior (1) |       | Empresas |       | Instituciones privadas sin fin de lucro (2) |      |
|----------|--------|------------------------|-------|------------------------|-------|----------|-------|---------------------------------------------|------|
|          |        | Absoluto               | %     | Absoluto               | %     | Absoluto | %     | Absoluto                                    | %    |
| 1980     | 35.496 | 11.400                 | 32,12 | 11.793                 | 33,22 | 12.303   | 34,66 | –                                           | –    |
| 1985     | 40.654 | 10.031                 | 24,67 | 13.763                 | 33,85 | 16.860   | 41,47 | –                                           | –    |
| 1986     | 45.261 | 11.636                 | 25,71 | 14.305                 | 31,61 | 19.007   | 41,99 | 313                                         | 0,69 |
| 1987     | 48.486 | 12.643                 | 26,08 | 15.100                 | 31,14 | 20.361   | 41,99 | 382                                         | 0,79 |
| 1988     | 54.807 | 13.747                 | 25,08 | 16.912                 | 30,86 | 23.678   | 43,20 | 470                                         | 0,86 |
| 1989     | 63.155 | 14.606                 | 23,13 | 22.500                 | 35,63 | 25.865   | 40,95 | 184                                         | 0,29 |
| 1990     | 69.684 | 17.170                 | 24,64 | 23.654                 | 33,94 | 28.508   | 40,91 | 352                                         | 0,51 |
| 1991     | 72.406 | 17.519                 | 24,20 | 25.360                 | 35,02 | 29.151   | 40,26 | 376                                         | 0,52 |
| 1992     | 73.320 | 16.678                 | 22,75 | 27.553                 | 37,58 | 28.590   | 38,99 | 499                                         | 0,68 |
| 1993     | 75.734 | 17.266                 | 22,80 | 29.839                 | 39,40 | 27.781   | 36,68 | 848                                         | 1,12 |
| 1994     | 80.399 | 17.546                 | 21,82 | 34.642                 | 43,09 | 27.321   | 33,98 | 890                                         | 1,11 |
| 1995     | 79.987 | 17.153                 | 21,44 | 34.330                 | 42,92 | 27.557   | 34,45 | 947                                         | 1,18 |
| 1996     | 87.264 | 17.866                 | 20,47 | 38.956                 | 44,64 | 29.431   | 33,73 | 1.011                                       | 1,16 |
| 1997 (3) | 89.029 | 17.884                 | 20,09 | 38.995                 | 43,80 | 31.138   | 34,98 | 1.012                                       | 1,14 |

(1) De 1980 a 1988 al no estimarse el resto de personal, el personal empleado coincide con los investigadores.

(2) Los datos de 1994 y 1996 son estimados. (3) Proyecciones.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Estadística sobre las actividades en investigación científica y desarrollo tecnológico (I+D). Indicadores básicos 1996, 1998.*

tración Pública emplea al 20% de dicho personal en 1997; la enseñanza superior, al 44%; las empresas privadas, al 35% y las instituciones privadas sin ánimo de lucro, sólo al 1%. Esta distribución se mantiene relativamente estable desde 1994, pero si consideramos años anteriores, aparece claramente una tendencia descendente en los porcentajes de participación de la Administración Pública y las empresas y ascendente en el caso de la enseñanza superior y, aunque con valores poco significativos, de las instituciones privadas sin fines de lucro.

Por comunidades autónomas, Madrid, con una gran concentración de centros oficiales de investigación y de grandes universidades, acapara un tercio (33,3%) de lo que se gasta en toda España (tabla 27). En Cataluña se alcanza un 21% y Andalucía y el País Vasco representan cifras cercanas al 10%. En el resto de las comunidades autónomas, con la excepción de la Comunidad Valenciana (6,3%), ninguna llega al 4% de ese total. Esa misma concentración se produce en lo que se refiere al personal investigador. Sólo en Madrid, País Vasco y Cataluña el porcentaje del gasto en I+D sobre el Valor Añadido Bruto supera la media nacional. En relación con la empresa, destaca el caso del País Vasco, donde se detecta un mayor esfuerzo en

Tabla 27 – Gastos internos totales y personal en I+D por comunidades autónomas. 1996

|                    | Gastos internos totales<br>(miles de pesetas) |            | Personal<br>(en equivalencia a dedicación plena) |            | % de los gastos<br>respecto al VAB de<br>cada comunidad<br>autónoma (*) |
|--------------------|-----------------------------------------------|------------|--------------------------------------------------|------------|-------------------------------------------------------------------------|
|                    | Absoluto                                      | %          | En miles                                         | %          |                                                                         |
| Andalucía          | 63.083.909                                    | 9,84       | 9.650,2                                          | 11,1       | 0,67                                                                    |
| Aragón             | 14.489.584                                    | 2,26       | 2.056,3                                          | 2,4        | 0,65                                                                    |
| Asturias           | 10.598.372                                    | 1,65       | 1.128,9                                          | 1,3        | 0,58                                                                    |
| Baleares           | 3.556.284                                     | 0,55       | 728,4                                            | 0,8        | 0,18                                                                    |
| Canarias           | 14.372.106                                    | 2,24       | 2.290,0                                          | 2,6        | 0,48                                                                    |
| Cantabria          | 5.068.864                                     | 0,79       | 929,6                                            | 1,1        | 0,60                                                                    |
| Castilla-La Mancha | 11.113.446                                    | 1,73       | 1.289,9                                          | 1,5        | 0,48                                                                    |
| Castilla y León    | 23.979.154                                    | 3,74       | 4.559,6                                          | 5,2        | 0,59                                                                    |
| Cataluña           | 135.561.773                                   | 21,15      | 18.395,7                                         | 21,1       | 1,00                                                                    |
| C. Valenciana      | 40.674.183                                    | 6,35       | 5.713,1                                          | 6,5        | 0,55                                                                    |
| Extremadura        | 4.657.794                                     | 0,73       | 830,2                                            | 1,0        | 0,29                                                                    |
| Galicia            | 20.510.639                                    | 3,20       | 3.195,6                                          | 3,7        | 0,57                                                                    |
| Madrid             | 213.453.475                                   | 33,30      | 26.549,5                                         | 30,4       | 1,96                                                                    |
| Murcia             | 8.812.868                                     | 1,37       | 1.385,4                                          | 1,6        | 0,54                                                                    |
| Navarra            | 10.015.143                                    | 1,56       | 2.127,7                                          | 2,4        | 0,88                                                                    |
| País Vasco         | 58.850.955                                    | 9,18       | 6.104,3                                          | 7,0        | 1,31                                                                    |
| La Rioja           | 2.225.800                                     | 0,35       | 329,4                                            | 0,4        | 0,40                                                                    |
| <b>Total</b>       | <b>641.024.349</b>                            | <b>100</b> | <b>87.263,8</b>                                  | <b>100</b> | <b>0,92</b>                                                             |

(\*) Datos de 1995.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Estadística sobre las actividades en investigación y desarrollo tecnológico (I+D) 1995, 1997*; e INE, *Estadística sobre las actividades en investigación científica y desarrollo tecnológico (I+D). Indicadores básicos 1996, 1998*.

programas conjuntos de I+D entre la Administración de la comunidad y las empresas.

Si comparamos los datos de nuestro país con los de otros países de nuestro entorno, observamos que la situación de España en este campo no es envidiable. En 1995, en una muestra comparativa de 20 países pertenecientes a la OCDE<sup>76</sup>, España presentaba un gasto en I+D del 0,85% del PIB, sólo superior al de Hungría, Portugal, Turquía y México. Estos datos contrastan con los de Suecia (3,6), Japón (2,98), Estados Unidos (2,55), Finlandia (2,37), Francia (2,33) o Alemania (2,3). Nos encontramos bastante lejos incluso de países con un menor desarrollo tecnológico, como, por ejemplo, Italia (1,14), República Checa (1,15), Irlanda (1,4), Islandia (1,54), Austria (1,54) o Noruega (1,71).

<sup>76</sup> INE, *Estadística sobre las actividades en investigación científica y desarrollo tecnológico (I+D). Indicadores básicos 1996, 1998*.

### 3.3 *Análisis cualitativo de las relaciones investigación-empresa*

El uso de entrevistas cualitativas a investigadores es un recurso metodológico que permite aproximarse a la realidad de este colectivo y a su entorno organizativo y social. Existen varias series de entrevistas realizadas a investigadores durante los años ochenta y noventa en España<sup>77</sup>. A partir de los resultados de estas entrevistas se observa el cambio de la investigación y de las organizaciones investigadoras.

La separación que aún existe entre la investigación pública y la privada es un comentario habitual entre los investigadores. Se sigue hablando de desconfianza mutua en cuanto a capacidad y usos, de culturas diferentes, de fórmulas distintas de conceptualizar el tiempo y la velocidad de la investigación y sus resultados. Sin embargo, se ha iniciado un proceso de acercamiento, la actitud es cada vez más receptiva por ambas partes y las relaciones aumentan cada año. Los investigadores del sector público que mantienen contratos con empresas privadas insisten en la importancia de estas relaciones. Por una parte, se defiende la necesidad de aprender de los modelos de trabajo y funcionamiento de las organizaciones privadas. Pero también se insiste en la necesidad de financiar las actividades investigadoras con recursos privados, dada la reducción de los recursos públicos que se espera para los próximos años.

Se detecta una discusión inacabada sobre los límites entre un proceso de investigación y un «simple» servicio. Se critica la falta de valor investigador en muchos de los contratos, donde el proceso de investigación brilla por su ausencia, y la falta de continuidad de la mayoría de los contratos. Comentan también la definición de intereses que son consustanciales a esta clase de contratos: el sueldo adicional que representan algunos contratos no agrada a algunos investigadores; además, la vía contractual con el sector privado se define en ocasiones como una dicotomía entre calidad y cantidad, en este caso, calidad investigadora frente a cantidad económica.

Sin embargo, y a pesar de este discurso, se aprecia un cambio sustancial en el comportamiento de la sociedad civil investigadora. Los actores directamente implicados en la cotidianidad del trabajo de investigación viven un proceso de cambio cada vez más competitivo, más estratégico, más orientado a lo comercial y con más elementos y dedicación a la gestión.

---

<sup>77</sup> Se refiere a las entrevistas realizadas por J. Bellavista en 1983 a una muestra de 20 investigadores en un estudio financiado por la CIRIT. El mismo autor realizó 80 entrevistas a investigadores dentro de un amplio proyecto publicado por el Institut d'Estudis Catalans, *La recerca científica i tecnològica a Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1990. Un tercer estudio, con entrevistas a 30 investigadores, también a cargo del mismo autor y colaboradores, se financió a través de un proyecto del Plan Nacional de la CICYT (Bellavista, J. *et al.*, *Política científica y tecnològica*, Universidad de Barcelona, 1993).

Todo ello dentro de un contexto también cambiante y creciente de intercambio de información, conocimientos y experiencia más internacionalizado. El proceso de industrialización de la ciencia y de los servicios tecnológicos de la sociedad posindustrial ha incidido con fuerza en las líneas prioritarias de investigación tanto privadas como públicas.

#### 4. Intento de balance

En nuestro periplo por diversos sectores de actividad de la realidad española actual, y desde nuestra peculiar perspectiva analítica, los campos abordados en este apartado ponen de relieve que la distribución de responsabilidades entre lo público, lo mercantil y lo social presenta siempre rasgos peculiares. Esto es consecuencia de la evolución histórica del país, de los distintos *roles* de las iniciativas públicas y no públicas y de las debilidades o las carencias de cada uno de los actores en los distintos ámbitos analizados.

Así, en este apartado de nuestro estudio, hemos constatado que en el campo de las telecomunicaciones, si bien el papel de los poderes públicos pudiera parecer básicamente regulador, de su intervención depende o puede depender tanto el peso que acabará teniendo cada quién en ese sector sometido a una mutación frenética como el respeto a espacios no sometidos a la lógica estrictamente mercantil.

En medio ambiente, el esfuerzo de poderes públicos y empresas industriales es relevante. Pero muchas veces no se podría explicar sin la capacidad de sensibilización y movilización de los sectores sociales más conscientes de lo que nos estamos jugando y que de alguna manera representan a esas generaciones futuras que ni votan ni consumen en la actualidad y que, por tanto, podrían quedar fuera del interés de Administraciones y empresas.

La situación en el sector de la investigación muestra la debilidad estructural de muchas de nuestras empresas o la dependencia tecnológica general del país. Los esfuerzos de los poderes públicos se sitúan en el desarrollo de la investigación en centros públicos de enseñanza, que tienen lógicas propias, difíciles a veces de conectar con preocupaciones sociales o mercantiles.

La importancia estratégica de estos sectores nos indica, una vez más, la necesidad de reforzar todo aquello que redunde en lógicas de partenariado, de asunción común de responsabilidades, a fin de conseguir mayor autonomía de acción en una perspectiva de resolución de los problemas colectivos que difícilmente puede abordarse desde una sola de las lógicas presentes.

## VI. DEL MONOPOLIO ESTATAL A LA INTERVENCIÓN SOCIAL

En este último gran apartado del capítulo hemos escogido tres ámbitos que han sido vistos tradicionalmente como específicos de los poderes e instituciones públicas y que, en cambio, están sufriendo una creciente presión e intervención de otras formas no públicas, lo que les confiere nuevas dimensiones y nuevos escenarios. Los originales caminos de la mediación en relación con la Administración de Justicia, la creciente interacción y colaboración entre Administraciones, empresas y otras instituciones en el desarrollo económico de ciertos territorios o las nuevas y más transparentes interrelaciones entre intereses y legisladores serán objeto de nuestra atención en las páginas siguientes.

### 1. Justicia: la mediación como alternativa social

#### 1.1 Crisis en la Administración de la Justicia

Tal como reconoce el reciente *Libro Blanco sobre la Justicia*<sup>78</sup> del Consejo General del Poder Judicial, la Administración de Justicia española está sumida en una crisis de carácter estructural. Por un lado, los asuntos por resolver, globalmente, no dejan de incrementarse. A esta creciente demanda se le opone una proporción de ocho jueces por cada 100.000 habitantes, cifra totalmente insuficiente.

Por otro lado, según las recientes encuestas y barómetros de opinión, la imagen de la justicia se halla seriamente dañada. Como recoge el citado *Libro Blanco*, a lo largo de los años ochenta y noventa se detecta un deterioro gradual del prestigio de esta institución. Si en 1987 el 28% de los encuestados expresaba una opinión negativa sobre el funcionamiento de la justicia, esa cifra alcanza el 51% en 1997. En los recientes barómetros de opinión del CIS (febrero y marzo de 1998), los ciudadanos puntúan a la Administración de Justicia con un 3,9 en una escala de 1 a 10, siendo la cifra más baja de una institución estatal. Los jueces, asimismo, son objeto de una creciente desconfianza, ya que si en 1982 el 48% de los españoles opinaba que los jueces les merecían mucha o bastante confianza, en 1998 el porcentaje es sólo del 23%; por el contrario, los que les confieren poca o muy poca confianza han pasado de un 13% en 1982 a un 51% en 1998. Cifras similares se recogen en relación con el funcionamiento de la Administración de Justicia o de los tribunales. Una amplia mayoría de los ciu-

---

<sup>78</sup> Consejo General del Poder Judicial, *Libro Blanco sobre la Justicia*, 1997.

dadanos encuestados opina que en la aplicación de la justicia en España se hacen diferencias según sea la persona juzgada<sup>79</sup>. Así, un 64% opinaba en 1982 que en la aplicación de las leyes se hacían diferencias, mientras que en 1998 ese porcentaje ascendía al 89%.

La lentitud y la falta de medios de la Administración de Justicia constituye una percepción mayoritaria en nuestra sociedad desde hace años. Sin embargo, el esfuerzo en medios, formación y relevo generacional ha sido permanente desde 1978. Como indica la Memoria del Consejo General del Poder Judicial de 1997, el 31,4% de las plazas judiciales existentes se ha constituido en los últimos ocho años. Esta tremenda crisis de confianza –denunciada reiteradamente por los mismos jueces– abarca desde el funcionamiento de los tribunales inferiores al propio Tribunal Supremo<sup>80</sup>. José Juan Toharia concluía recientemente que la justicia española tiene «profesionales competentes y, en conjunto, honestos en una estructura básicamente perversa»<sup>81</sup>.

Los propios profesionales de la justicia –jueces y fiscales– han tenido que paliar como han podido el aumento de la litigiosidad con medios claramente insuficientes: la falta de reforma de la oficina judicial, la lenta informatización de la misma, la ausencia de asesoramiento en la búsqueda de casos similares, jurisprudencia y legislación aplicable, la existencia de procedimientos demasiado diversos, etc. La cooperación mutua entre profesionales que negocian informalmente soluciones ha surgido como consecuencia de esta situación. Cabe apuntar que lo que está sucediendo en el campo de la justicia no procede de un único factor, sino que es consecuencia también de la propia transformación económica y política que está experimentando la sociedad española, que precisa cambios sustanciales en la forma y el modo de entender el Derecho y la Administración de Justicia.

En este sentido, es interesante observar la percepción de los españoles en relación con la resolución de conflictos. Ante la posibilidad de un conflicto con otras personas, una amplia mayoría de los encuestados «intentaría llegar a un acuerdo como fuera, aunque eso significara ceder algo» (74,8%) frente a un 16,3% que «pondría el asunto en manos de abogados y acudiría a un tribunal para obtener todo lo que en justicia le correspondiera». De entre los primeros, destaca además el hecho de que también una mayoría mantendría su opinión aunque la justicia fuera más rápida y barata<sup>82</sup>.

<sup>79</sup> CIS, Estudio 2.278, 1998.

<sup>80</sup> «El desmedido número de asuntos que llegan al conocimiento del más Alto Tribunal hace de todo punto imposible que su estudio sea abordado con la profundidad exigible cuando se trata de adoptar decisiones que, además de resolver el concreto litigio, deben establecer criterios que sirvan de pauta a la Administración y al resto de los órganos jurisdiccionales» (Calvo Rojas, E., Sabán Godoy, A. y Picó Lorenzo, C., «La reforma de la justicia administrativa», *Tribunales de Justicia*, n. 4, 1997).

<sup>81</sup> Toharia, J. J., «Jueces buenos, mala justicia», *El País*, 11 de mayo de 1998, p. 20.

<sup>82</sup> CIS, Estudio 2.283, 1998.

Y ante un conflicto entre dos personas, un 54,9% estima que el juez debe tratar de buscar una solución pactada entre las partes para evitar proseguir el juicio, mientras que un 35,2% considera que el juez debe escuchar a las partes, realizar el juicio y resolver conforme a derecho.

## 1.2 Vías no judiciales de resolución de conflictos

### Los arbitrajes comerciales y de consumo

Analicemos, pues, el creciente uso de caminos alternativos a los judiciales en la resolución de conflictos. El arbitraje constituye una de las funciones tradicionalmente ligadas a las Cámaras de Comercio y se inserta en el marco de la Ley de Arbitraje de 1988. Las Cámaras han participado directamente en la institucionalización de servicios especializados de arbitraje comercial a imagen del ya consolidado arbitraje internacional. En este sentido, la creativa puesta en escena de una nueva *lex mercatoria* por parte de dos generaciones sucesivas de árbitros y mediadores internacionales (1970-1990) ha posibilitado: a) la legitimación de este nuevo derecho a partir de la competencia empresarial por la reglamentación de las relaciones económicas; b) el papel del arbitraje como un medio alternativo de resolución de conflictos transformado a partir de la competencia por las ventas y la legitimación; c) la construcción de la regulación internacional a partir de la competencia entre aproximaciones de carácter nacional. Se trata, en definitiva, de un nuevo *ius commune* de carácter «relacional» y «flexible»<sup>83</sup>.

Los Tribunales de Arbitraje que dependen de las Cámaras de Comercio presentan una configuración muy heterogénea y fuertemente dependiente de la relación entre organizaciones locales y poderes públicos de cada comunidad. En estos últimos años, el arbitraje comercial ha experimentado un gran auge como mecanismo alternativo a la jurisdicción ordinaria en la resolución de conflictos. Así, desde la entrada en vigor de la Ley 36/1988 de Arbitraje –que sustituye a la obsoleta ley de 1953, centrada en la resolución de controversias de Derecho Civil–, las Cámaras de Comercio han ido creando una red de Cortes y de Tribunales de Arbitraje. Sin embargo, y a pesar de la promoción que las Cámaras de Comercio están haciendo de este mecanismo, su utilización por parte de los ciudadanos y de las empresas es, desde el punto de vista comparativo, mínima, a pesar de la colaboración institucional generalizada con los Colegios de Abogados y, localmente, con otros colegios profesionales, asociaciones empresariales, gremios, etc. Su incidencia real en la litigiosidad es aún muy escasa: el nú-

---

<sup>83</sup> Casanovas, P., *Las formas sociales del derecho contemporáneo: el nuevo ius commune*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, *working papers*, n. 146, Barcelona, 1998.

mero de casos sustanciados ante estas instituciones está en una media anual de 12 arbitrajes<sup>84</sup>.

El arbitraje en el seno de las Cámaras de Comercio presenta algunas peculiaridades<sup>85</sup>:

1. Suelen ser arbitrajes de equidad.
2. Se producen entre compañías españolas (siendo la Corte Española de Arbitraje la que ostenta un mayor número de arbitrajes internacionales).
3. Las cuantías oscilan en torno a las 350.000 pesetas (si bien hay algunos pocos casos de varios centenares de millones de pesetas).
4. Las cuestiones arbitradas son variadas: societarias, incumplimiento de garantías contractuales, arrendamientos urbanos y de servicios, franquicias, derecho marítimo, propiedad industrial, etc.
5. La mayoría de los procedimientos culmina con el laudo arbitral.

En lo referente al arbitraje de consumo, su sistema se articula legalmente a través de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de 1984, del Real Decreto 636/1993 de 3 de mayo que la desarrolla y de la Ley de Arbitraje de 1988. Cabe señalar, no obstante, que las comunidades autónomas con competencias en esta materia han desarrollado unas 40 normas sobre consumidores y usuarios<sup>86</sup>.

A partir de este cuerpo legal se ha ido constituyendo en nuestro país la red de Juntas Arbitrales de Consumo de ámbito municipal, mancomunal, provincial y autonómico (además de la Junta Arbitral Nacional). El gráfico 6 nos muestra la distribución por comunidades autónomas de las 58 Juntas Arbitrales de Consumo.

Las Juntas Arbitrales de Consumo tienen una incidencia algo mayor que los Tribunales y Cortes Arbitrales, pero todavía no es comparable a la tasa de litigiosidad de los tribunales de la jurisdicción ordinaria. No obstante, el papel de las asociaciones de consumidores, con representantes en las Juntas Arbitrales de Consumo, es decisivo en este sentido. En España, la

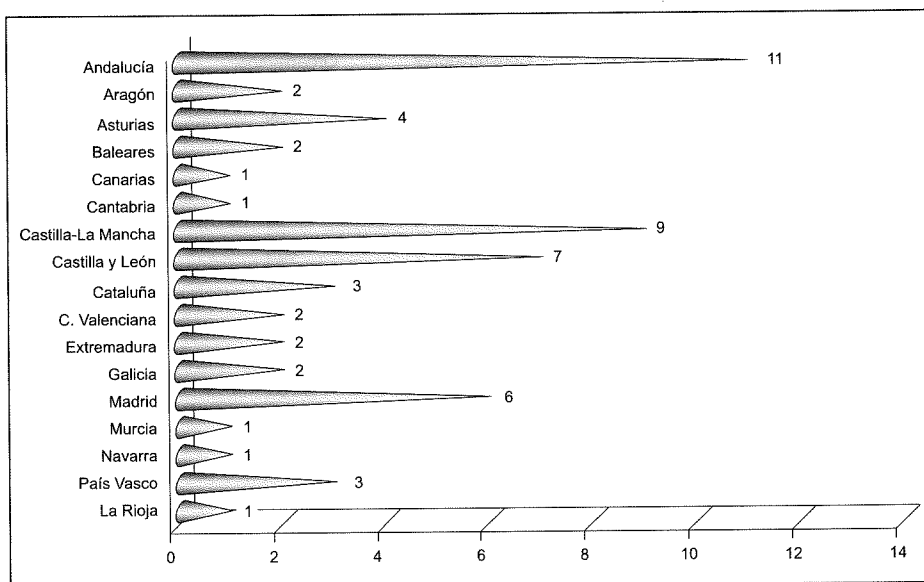
---

<sup>84</sup> Las consultas realizadas hasta la fecha en algunas Cámaras de Comercio (todavía no existe una base de datos integrada) confirman la escasa utilización de las instituciones arbitrales en nuestro país: en Almería, Alcoy, Cádiz, Cartagena, Guadalajara y La Rioja no se ha tramitado hasta el momento ningún caso; en Sabadell una única solicitud; en Cáceres y Tarraça, dos; en Las Palmas y Zaragoza, tres; en Cantabria y Jerez, cuatro; en Burgos, seis y en Guipúzcoa, veinte. Aunque se tiene constancia, en algunos casos, de la inclusión de la cláusula arbitral en la formalización de los contratos, los procedimientos efectivamente iniciados, más allá de las consultas, son todavía escasos.

<sup>85</sup> Gómez Avilés-Castro, F., «Contribución de las Cámaras de Comercio al Arbitraje Mercantil», *Revista Española de la Corte de Arbitraje*, julio de 1996.

<sup>86</sup> Abad, T. y Garrido, A., «Experiencia española en defensa de los consumidores y política y sistemas arbitrales», *Distribución y consumo*, n. 24, 1995.

Gráfico 6 – Juntas Arbitrales de Consumo por comunidades autónomas. 1997



**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir del Ministerio de Sanidad y Consumo, *Sistema Arbitral de Consumo*, 1998.

afiliación a alguna asociación de ámbito nacional es actualmente de dos millones de consumidores.

En 1997, las solicitudes presentadas ante las diferentes Juntas Arbitrales de Consumo fueron 12.473<sup>87</sup> (tabla 28). Las solicitudes de arbitraje han experimentado en los últimos 10 años un notable crecimiento, aunque no siempre lineal. Según datos de la Memoria del Sistema Arbitral de Consumo, 38.572 empresas y profesionales estaban adheridos al Sistema Arbitral en 1997, prácticamente el doble de las 19.411 que lo estaban en 1995. La distribución territorial por cada 10.000 habitantes queda reflejada en el gráfico 7. Así, las comunidades que tramitan más solicitudes de arbitraje son Navarra (5,3), Madrid (5,2) y Aragón (5,1); por el contrario, La Rioja,

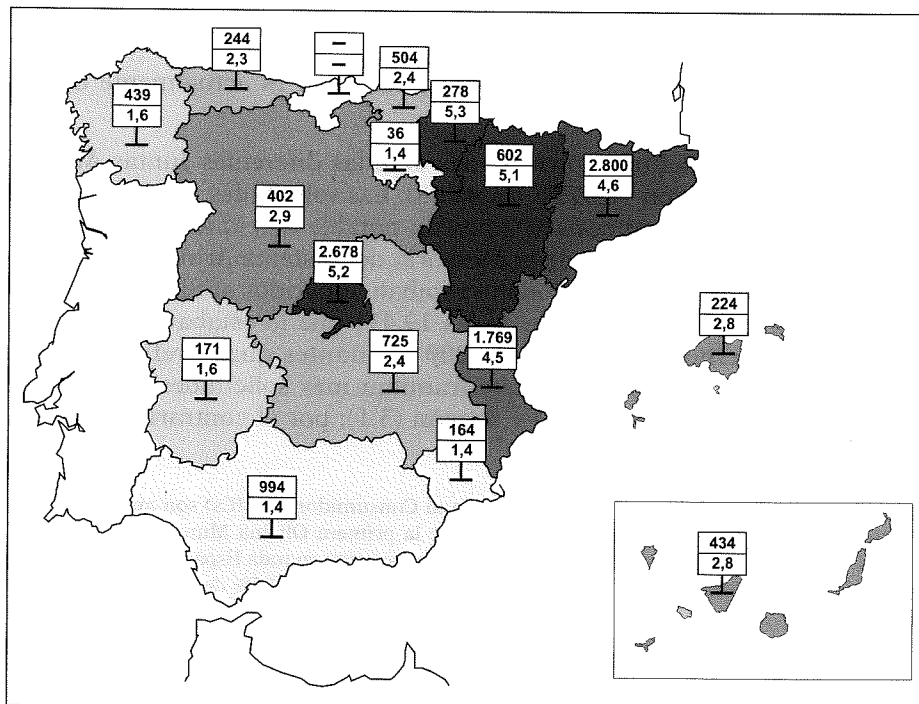
<sup>87</sup> Las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMICs) son anteriores a las Juntas Arbitrales de Consumo: «En 1982, se abre la primera Oficina Municipal de Información al Consumidor (OMIC) en Albacete. Actualmente existen en toda España 708 oficinas municipales de información al consumidor, que atienden a más del 80% de la población. Sobre esta cifra total, 283 corresponden a poblaciones de menos de 10.000 habitantes, 312 a municipios de entre 10.000 y 50.000 habitantes y 113 a poblaciones de más de 50.000 habitantes. Las OMICs dependen de los ayuntamientos y, en contados casos, de mancomunidades o diputaciones provinciales [...]. En 1986 se crean las Juntas Arbitrales de Consumo. Los sectores que presentan mayor número de reclamaciones para el período 1984-94 son el de la vivienda (18,8%), vehículos (14,2%) y reparaciones del hogar (14,2%)». (Véase Abad, T. y Garrido, A., *op. cit.*, 1995, p. 95-97). La banca tiene su propio sistema de arbitraje.

**Tabla 28 – Evolución de la forma de presentación de las solicitudes de arbitraje en las Juntas Arbitrales de Consumo. 1987-1997**

|      | Asociaciones de consumidores | Consumidores y usuarios | Organismos públicos | Total solicitudes |
|------|------------------------------|-------------------------|---------------------|-------------------|
| 1987 | –                            | 411                     | 239                 | 650               |
| 1988 | 415                          | 705                     | 507                 | 1.627             |
| 1989 | 866                          | 605                     | 409                 | 1.880             |
| 1990 | 1.240                        | 150                     | 85                  | 1.475             |
| 1991 | 1.356                        | 904                     | 695                 | 2.955             |
| 1992 | 1.576                        | 1.715                   | 1.142               | 4.433             |
| 1993 | 1.236                        | 2.637                   | 1.503               | 5.376             |
| 1994 | 876                          | 3.269                   | 1.693               | 5.838             |
| 1995 | 1.262                        | 3.388                   | 5.739               | 10.389            |
| 1996 | 812                          | 4.665                   | 4.005               | 9.482             |
| 1997 | 1.522                        | 3.847                   | 7.104               | 12.473            |

**Fuente:** Ministerio de Sanidad y Consumo, *Sistema Arbitral de Consumo*, 1998.

**Gráfico 7 – Solicitudes de arbitraje por comunidades autónomas. En valores absolutos y en tasa por 10.000 habitantes. 1997**



**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro CECS a partir de INE, *Anuario estadístico 1997, 1998*; y Ministerio de Sanidad y Consumo, *Sistema Arbitral de Consumo*, 1998.

Andalucía y Murcia presentan las tasas más bajas (1,4). En cifras absolutas, Cataluña es la comunidad donde más solicitudes se gestionan (2.800), mientras que en La Rioja sólo se presentaron 36 solicitudes de arbitraje.

### Las conciliaciones laborales y las mediaciones de familia

Los medios extrajudiciales de solución de conflictos adquieren formas precisas en el ámbito de las relaciones laborales. Bajo la denominación de «conciliación», «mediación» y «arbitraje», las partes en conflicto disponen de diversos mecanismos previos (el intento de conciliación en tanto que requisito obligatorio intraprocesal) o alternativos a la jurisdicción social. La conciliación es el intento obligatorio de avenencia entre trabajadores y empresarios ante los servicios administrativos competentes, en caso de conflicto de intereses derivado del contrato de trabajo y de la interpretación de las normas que regulan las relaciones laborales. Está encaminada a obtener un acuerdo libre y pactado de los interesados y a evitar, por tanto, las demandas ante los Juzgados de lo Social. Las conciliaciones pueden ser individuales (aunque el intento de avenencia sea para un colectivo de trabajadores) o colectivas (cuando se trata de resolver conflictos colectivos que afectan a intereses generales de los trabajadores y que son susceptibles de una solución global para todo el colectivo implicado en el procedimiento).

En la tabla 29 se puede apreciar que las conciliaciones sin avenencia y las intentadas sin efecto forman el grueso de las conciliaciones individuales y colectivas (55% y 81%, respectivamente, en 1998). En consecuencia,

**Tabla 29 – Evolución de las conciliaciones individuales y colectivas por tipo de resolución y de las mediaciones. 1994-1998**

|                                    | 1994           | 1995           | 1996           | 1997           | 1998 (*)       |
|------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Conciliaciones individuales</b> |                |                |                |                |                |
| <b>Total</b>                       | <b>591.076</b> | <b>515.504</b> | <b>463.779</b> | <b>433.620</b> | <b>245.778</b> |
| Con avenencia                      | 211.563        | 190.454        | 173.749        | 161.431        | 98.102         |
| Sin avenencia                      | 127.974        | 118.835        | 105.228        | 103.427        | 57.099         |
| Intentada sin efecto               | 223.757        | 180.204        | 161.423        | 146.511        | 78.789         |
| Otras                              | 27.782         | 26.011         | 23.379         | 22.251         | 11.788         |
| <b>Conciliaciones colectivas</b>   |                |                |                |                |                |
| <b>Total</b>                       | <b>1.637</b>   | <b>1.704</b>   | <b>1.804</b>   | <b>1.799</b>   | <b>1.092</b>   |
| Con avenencia                      | 126            | 128            | 152            | 171            | 101            |
| Sin avenencia                      | 1.095          | 1.133          | 1.229          | 1.162          | 718            |
| Intentada sin efecto               | 273            | 298            | 292            | 298            | 168            |
| Otras                              | 143            | 145            | 131            | 168            | 105            |
| <b>Mediaciones</b>                 | <b>177</b>     | <b>140</b>     | <b>136</b>     | <b>126</b>     | <b>68</b>      |

(\*) Datos hasta julio.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

éstas constituirán el núcleo de procedencia de las posteriores demandas en los Juzgados de lo Social. Resulta llamativa la evolución decreciente que han sufrido las conciliaciones individuales, probablemente fruto de su ineficacia.

La mediación es el instrumento o medio de solución de conflictos colectivos de trabajo, por el que el mediador trata de acercar posiciones u ofrecer soluciones a las partes en conflicto, las cuales pueden o no aceptar las recomendaciones del mediador. Las mediaciones, en la misma línea que las conciliaciones individuales, han experimentado un descenso a lo largo de los últimos años.

A pesar de que no tenemos datos sobre la realidad de la mediación familiar en España, es evidente que su importancia es creciente. La Generalitat de Cataluña ha anunciado la redacción de una ley que cree la figura del mediador familiar, dotándole de estatuto jurídico y de facultades en el arbitrio de conflictos familiares de todo tipo. La oleada de malos tratos a mujeres ha conducido, asimismo, a la propuesta de creación de un cuerpo de 11.000 mediadores, surgidos de las asociaciones de vecinos<sup>88</sup>, con el objetivo de acercar la solución de los problemas a las víctimas, evitar los inconvenientes de la litigiosidad judicial y crear vías alternativas para mejorar la situación. El plan cuenta con el apoyo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Ministerio de Interior, después del éxito de la experiencia de colaboración entre la asociación de vecinos de Entrevías (Madrid) y la llamada policía de proximidad.

### 1.3 El jurado

La introducción del jurado en nuestro país, prevista en la Constitución de 1978 y llevada a efecto por medio de la Ley Orgánica 5/1995 de 22 de mayo, ha consagrado la participación directa de la sociedad en la Administración de Justicia. Puede afirmarse que la introducción de este nuevo procedimiento coincide con los problemas y dificultades de la Administración de Justicia afrontados por los profesionales del Derecho en los últimos años. Ello se traduce, en el caso del jurado, en el desarrollo de un nuevo mecanismo que va más allá de lo procesal para constituir un auténtico instrumento de participación ciudadana<sup>89</sup>.

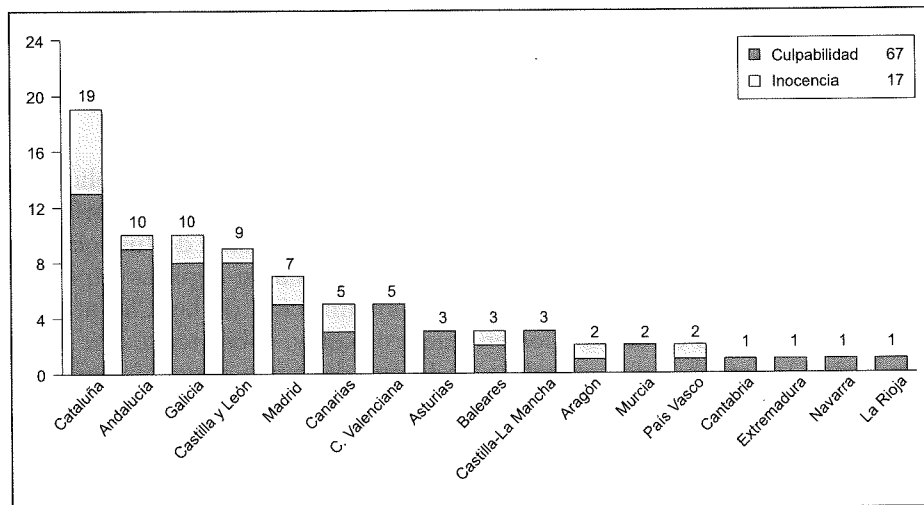
En junio de 1996, un estudio mostraba<sup>90</sup> que dos de cada tres españoles eran favorables o muy favorables a la creación del jurado. Y una signi-

---

<sup>88</sup> *El País*, 15 de octubre de 1998.

<sup>89</sup> Casanovas, P. y Poblet, M., «Facing the Jury in Spain. Discourse and Culture from a Prosecutor's Eyes», *Sociology of law and legal policy. Annual Meeting of the Research Committee on Sociology of Law*, Amberes, 1998.

<sup>90</sup> CIS, Estudio 2.217, 1996.

**Gráfico 8 – Casos sometidos al fallo del jurado por tipo de resolución y comunidades autónomas. 1997**

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Consejo General del Poder Judicial.

ficativa mayoría afirmaba estar de acuerdo con la frase: «Un jurado compuesto por personas con mayor contacto con el hombre de la calle y los problemas de la sociedad está normalmente en mejores condiciones que los jueces profesionales para tomar decisiones justas». Pero a pesar de ello, predominaban claramente los españoles a los que no les gustaría formar parte de un jurado.

Como constata el propio Consejo General del Poder Judicial, los casos que finalmente son sometidos al veredicto del jurado son filtrados por los fiscales y abogados. En el gráfico 8 se advierte la escasa implantación de esta forma de administrar justicia. En 1997, los jurados en España fallaron únicamente 84 causas.

#### 1.4 Algunas conclusiones

Los datos hasta aquí expuestos permiten establecer unas primeras conclusiones sobre las vías alternativas a la resolución de conflictos y la participación social en la Administración de Justicia:

— Una clara diferencia entre asuntos sometidos a arbitraje internacional y nacional.

— La «falta de cultura social arbitral» o «el hecho de que la sociedad no haya asumido su libertad y no confíe en sí misma» o que «al final la crisis de la justicia es a la vez causa de potenciación y desencanto del arbi-

traje»<sup>91</sup>, pese a las leyes existentes al efecto (Ley 22/1987 de Propiedad Intelectual, Ley 33/1984 de Seguros Privados, Ley 16/1987 de Transportes Terrestres, Ley 26/1984 de Defensa de Consumidores y Usuarios<sup>92</sup>).

— La disociación entre percepción ciudadana positiva de la institución del jurado y la poca predisposición a participar en el mismo.

Pero, en realidad, probablemente debe buscarse otro tipo de explicaciones para ese paradójico escaso uso de la mediación social de conflictos como alternativa a la crisis constatada de la Administración de Justicia. Sin pretender una explicación general, pueden formularse algunas hipótesis que apuntan a que el proceso de internacionalización de las Cámaras de Comercio está aún en sus inicios en nuestro país y, sobre todo, que se ha producido un cambio de naturaleza de lo que debemos entender por «Derecho» y «Justicia». De hecho, muchas empresas de servicios jurídicos –algunos bufetes y consultorías técnicas– cumplen funciones judiciales, por encima y por debajo del «umbral de litigiosidad»<sup>93</sup>. Por encima, en actividades empresariales y, sobre todo, de carácter financiero. Por debajo, en la subcontratación de «*lumpen*-abogados» o «jóvenes licenciados» para efectuar el trabajo de recuperar lo irrecuperable en los Tribunales de Justicia. Al mismo tiempo, el mercado de abogados no puede absorber su creciente número si no es creando demanda mediante lo que podemos denominar el «uso simbólico de los tribunales» o la también llamada «administración de la crisis de la Administración de Justicia». Pactos, conciliaciones y mediaciones, son efectuadas no en solitario, sino mediante una red local de «colaboradores» que permiten facturar a comisión. Estos colaboradores son de dos tipos: técnicos especializados (como los economistas o expertos en Derecho Financiero) y abogados de especialidades distintas. Lo importante es no dejar un solo caso, conservando al mismo tiempo al cliente.

Salvo en el Derecho de Familia, es constatable la indiferencia general de los profesionales de la abogacía –sobre todo de los más jóvenes– por los procedimientos alternativos a la justicia estatal (arbitraje y mediación), ya que es precisamente la crisis de la justicia la que amplía el margen de negociación a tres bandas –letrado de la parte contraria, fiscal y juez– en ma-

<sup>91</sup> Calvo Sánchez, M. C., «El proceso penal y sus alternativas: el procedimiento arbitral», *Cuadernos de Derecho Judicial*, n. 27, 1995, p. 220.

<sup>92</sup> En 1995, el Estudio 2.186 del CIS sobre sanidad y consumo indicaba que, pese al conocimiento manifestado por parte de los encuestados de las diferentes instituciones de arbitraje y consumo en nuestro país (un 67% afirmaba conocer la existencia de las OMICs, un 64% la del Instituto Nacional de Consumo, un 49% alguna asociación de consumidores y usuarios y un 25% las Juntas Arbitrales de Consumo), el 91% de los encuestados afirmaba no haber utilizado nunca sus servicios y el 84% uno había presentado ninguna reclamación en la compra de un producto o ante la insatisfacción de un servicio.

<sup>93</sup> Ramos Méndez, F., «El umbral económico de la litigiosidad», *Justicia* 96. *Revista de Derecho Procesal*, n. 1, 1996.

terías tanto penales como civiles. Pero se entiende también así el uso simbólico de la justicia estatal frente al cliente: interesa un «margen de negociación» entre profesionales, no una participación en la misma del propio cliente.

No hay duda de que un cambio al «Derecho simbólico» supone una mayor apertura de las instituciones a la «sociedad civil». Pero el riesgo estriba en que la construcción jurídica del sujeto de derecho ya no deriva de ningún pacto o acuerdo constitucional que le asigna en abstracto derechos fundamentales y deberes que cumplir, sino que depende enteramente de su posición dentro de las organizaciones sociales. Hay ciudadanos «de segunda», que no tienen más remedio que acudir a los tribunales por la vía ordinaria a través del mercado jurídico para solucionar sus conflictos, y ciudadanos «de primera», que pueden gozar de los beneficios de un pluralismo jurídico basado en las nuevas dimensiones jurídicas de las empresas internacionales de asesores fiscales, contables, gestores y entidades financieras.

## **2. Políticas urbanas: el partenariado público-privado ante los nuevos desafíos**

### **2.1 *Retos de las nuevas condiciones de desarrollo económico y social***

Tradicionalmente, el desarrollo de las ciudades y territorios españoles se ha caracterizado tanto por la falta de poderes y competencias de los municipios como por la ausencia de visión a largo plazo y de integración entre las diferentes políticas públicas. Como consecuencia de estas carencias, las ciudades no han contado con los instrumentos y recursos adecuados para asumir un papel proactivo ante las transformaciones económicas, sociales y tecnológicas que les afectan. Este hecho les ha obligado a sufrir los efectos negativos de estas transformaciones, sin poder aprovechar sus oportunidades.

Durante la última década se ha registrado una aceleración de los cambios que afectan a las ciudades y entornos metropolitanos, especialmente en los siguientes ámbitos:

— La liberalización económica derivada de la integración de España en la Unión Europea y del imparable proceso de globalización ha forzado la reestructuración de industrias tradicionales, como la siderurgia, la construcción naval, el sector textil, la química o la automoción, con gran importancia en ciudades como Barcelona, Bilbao, Gijón, Vigo y Tarrasa. Esta reestructuración provoca un aumento del desempleo estructural y favorece procesos de dualización social.

— La sustitución de la sociedad industrial por la nueva sociedad de la información ofrece inmejorables oportunidades a las ciudades para concentrar actividades empresariales relacionadas con la generación y difusión de la innovación y del conocimiento. Como consecuencia de ello, se intensifica la competencia entre las ciudades para posicionarse como centros de servicios avanzados para las empresas. En este sentido, cabe destacar los esfuerzos desarrollados por Barcelona para impulsar el sector de las telecomunicaciones tras el traslado a esta ciudad de la sede de Retevisión. Con un objetivo similar, Bilbao persigue desarrollar el sector de la ingeniería de *software*, aprovechando la ubicación del Instituto Europeo de Software. En el ámbito de las infraestructuras, esta apuesta de las ciudades por los servicios avanzados se concreta en el auge de los parques tecnológicos en ciudades y áreas metropolitanas como Madrid (Tres Cantos), Barcelona (Vallès), Bilbao (Zamudio), Sevilla (Cartuja 93), Málaga, Valencia (Paterna), Valladolid (Boecillo), Oviedo (Llanera) y Ourense.

— El rápido aumento del tiempo y presupuesto que las personas dedican al ocio potencia el desarrollo del turismo urbano. A fin de atraer a este tipo de turismo, las principales ciudades realizan un gran esfuerzo inversor en infraestructuras y eventos culturales y deportivos de rango nacional e internacional, continuación de las construidas en la década de los años ochenta para satisfacer la demanda interna de servicios públicos y alcanzar estándares europeos. En cuanto a la inversión en infraestructuras de centralidad cultural, cabe destacar iniciativas como el Museo de Arte Contemporáneo de Barcelona (MACBA), el Museo Guggenheim de Bilbao o la Ciudad de las Ciencias de Valencia.

— Debido a la creciente importancia del transporte desde el punto de vista de la renta y el empleo, las ciudades compiten para ejercer como centros logísticos y de distribución nacional e internacional. Con este objetivo, en la presente década se están realizando cuantiosas inversiones en infraestructuras portuarias, aeroportuarias y ferroviarias de alta velocidad, financiadas en parte por los Fondos Estructurales y de Cohesión de la Unión Europea. En este sentido, destacan los proyectos de ampliación y Zonas de Actividades Logísticas de los puertos de Barcelona, Bilbao y Valencia, del puerto seco de Madrid (Coslada), la renovación de los aeropuertos de Madrid, Barcelona, Sevilla y Bilbao, así como las conexiones ferroviarias de alta velocidad Madrid-Sevilla y Madrid-Barcelona.

Ante estos retos derivados de la creciente incertidumbre y complejidad de su entorno y de las dinámicas urbanas internas, y ante la coincidencia temporal de nuevas iniciativas y proyectos y la falta de confianza en los instrumentos de planificación global y comprehensiva típicos de los años sesenta, a finales de la década de los años ochenta, ciudades como Barcelona, Bilbao, Cádiz y Madrid comienzan a aplicar herramientas de reflexión estratégica que venían siendo utilizadas con éxito en el ámbito empresarial. Mediante estas herramientas se perseguía implicar a los principales acto-

res de la ciudad en el diseño de una visión de futuro que aportara coherencia a los diferentes proyectos de inversión y facilitara su rentabilidad en términos económicos y sociales, marcando, de alguna manera, horizontes de futuro para la ciudad y su entorno.

## 2.2 Valor del liderazgo social

En muchos casos se ha relacionado la capacidad de desarrollo de las ciudades con las ventajas competitivas de fuertes inversiones asociadas a infraestructuras avanzadas de comunicaciones, parques tecnológicos o concentración de empresas de un mismo sector avanzado (*clusters*). Y no es extraño observar como muchos planes estratégicos adoptan recomendaciones y políticas encaminadas a este objetivo. Sin embargo, experiencias de desarrollo urbano como las de Sevilla, Génova o Buffalo parecen indicar que estas ventajas competitivas son un requisito necesario pero no suficiente para mejorar decisivamente la competitividad económica de las ciudades. A pesar de la intensa inversión realizada en infraestructuras económicas, tecnológicas y culturales, estas ciudades no han logrado las mejoras sustanciales esperadas y tampoco los niveles sostenidos en sus índices de renta y bienestar.

Estas experiencias, junto con la dificultad de otras ciudades y territorios para poder afrontar inversiones tan cuantiosas, han contribuido a orientar la reflexión estratégica urbana y territorial en una nueva dirección, caracterizada por el mayor énfasis en la creación o aprovechamiento del capital social necesario para rentabilizar las inversiones en capital físico y humano. De acuerdo con estos planteamientos, las ventajas competitivas deberían ir acompañadas de lo que podríamos denominar «ventaja colaborativa», definida como el conjunto de beneficios derivados de la cooperación permanente entre los actores de la comunidad. De ahí la importancia de diseñar objetivos que contemplen de forma primordial la colaboración público-privada, algo que no es mayoritario. En ninguno de los 24 planes estratégicos que hemos analizado la cooperación público-privada es un objetivo general y sólo en cinco está entre los temas mencionados en las líneas estratégicas. En diez de ellos aparece entre las acciones en que se desglosan las líneas estratégicas y en nueve ni siquiera se considera.

Con este fin, en el diseño de algunos planes estratégicos se da prioridad a la participación activa de representantes de las diferentes Administraciones Públicas, empresas y organizaciones del tercer sector que operan en la ciudad. Así, una vez definido el plan estratégico, se promueve la implicación de todos estos actores en el impulso y seguimiento de éste, constituyendo para ello, en algunos casos, partenariados estratégicos con personalidad jurídica independiente, como la Asociación Bilbao Metrópoli-30, la

Associació Pla Estratègic Barcelona 2000, la Fundació CIEDES (Málaga), la Asociación Ebrópolis (Zaragoza) o la Fundación Provigo (cuadro 6).

Los líderes cívicos desempeñan un papel fundamental en la creación de la ventaja colaborativa. Éstos, procedentes del ámbito político, empresarial o del tercer sector, aportan a los partenariados estratégicos un intenso espíritu emprendedor, su compromiso a largo plazo y su capacidad de integrar a actores con intereses muy diversos en un mismo proyecto. En definitiva, la principal característica de estos líderes cívicos consiste en su habilidad para alcanzar los objetivos individuales de su organización a través de la consecución de metas colectivas, compartidas por otras entidades. La aparición de liderazgos cívicos resulta más sencilla en aquellos partenariados estratégicos cuyos líderes políticos han resistido la tentación de monopolizarlos y en los que los líderes civiles han evitado utilizarlos como plataformas para la consecución de ambiciones políticas.

Pero, como ya se ha comentado anteriormente, un objetivo –y al mismo tiempo un requisito– fundamental de los planes y partenariados estratégicos de las ciudades consiste en disponer y aumentar su *stock* de capital social. El análisis de las principales experiencias españolas indica que el éxito y la evolución de los partenariados estratégicos dependen directamente del nivel de capital social preexistente en la zona. En este sentido, se observa una distribución territorial poco equilibrada de los partenariados estratégicos. La mayor parte de las experiencias más avanzadas proceden de Cataluña y el País Vasco, comunidades autónomas con niveles relativamente altos de prosperidad y con una larga tradición de instituciones culturales, educativas, económicas y sociales lideradas por la sociedad civil. Por el contrario, resulta difícil encontrar este tipo de experiencias en ám-

**Cuadro 6 – Situación jurídica de los partenariados estratégicos**

| Con personalidad jurídica                                   | Sin personalidad jurídica |
|-------------------------------------------------------------|---------------------------|
| <b>Barcelona</b> – Associació Pla Estratègic Barcelona 2000 | Álava                     |
| <b>Bilbao</b> – Bilbao Metròpoli-30                         | Alcobendas                |
| <b>Gijón</b> – Consejo de Desarrollo Local                  | Cádiz                     |
| <b>Guipúzcoa</b> – Foro XXI                                 | Córdoba                   |
| <b>Madrid</b> – Promadrid                                   | Cuenca                    |
| <b>Málaga</b> – Fundació CIEDES                             | Elche                     |
| <b>Osona</b> – Associació Pla Estratègic Osona XXI          | Girona                    |
| <b>Rubí</b> – Associació Pla Estratègic de Rubí             | Granollers                |
| <b>Valencia</b>                                             | Jerez                     |
| – Provalencia                                               | Mataró                    |
| – Asociación Plan Estratégico 2015                          | Tarragona                 |
| <b>Vigo</b> – Fundación Provigo                             | Tarrasa                   |
| <b>Vilafranca del Penedès</b> – Fundació Pro Penedès        | Valladolid                |
| <b>Zaragoza</b> – Asociación Ebrópolis                      |                           |

bitos territoriales con un desarrollo económico inferior y con sociedades civiles más desvertebradas. En estos casos, la escasez de capital social puede compensarse haciendo emerger sus propias potencialidades tradicionales en el mercado global y, sobre todo, a partir de la necesidad urgente de colaboración entre los actores públicos y privados para superar las graves crisis estructurales de su base económica. En este contexto han de situarse los planes y partenariados estratégicos de El Ferrol, Gijón y Vigo.

### *2.3 Las variables locales como factor determinante*

La capacidad de generar dinámicas compartidas entre los diversos sectores implicados en procesos estratégicos de ciudad y metrópolis requiere perspectivas de trabajo que rehuyan el protagonismo en exclusiva de un sector, sin que ello implique falta de liderazgo. La construcción de espacios y responsabilidades públicas compartidas aparece como un requisito previo fundamental.

Pero las experiencias analizadas indican que es importante contar con hechos que sirvan de catalizador de esfuerzos y que activen la riqueza del entramado social ya existente. Existen tres tipos de situaciones que, sin ser excluyentes, han potenciado la aparición de lo que hemos denominado partenariados estratégicos:

1. Una crisis de la estructura económica tradicional, con la consiguiente pérdida de empleos y fenómenos de exclusión social. Las iniciativas resultantes pueden tener como finalidad principal, además de los objetivos convencionales de incremento de la calidad de vida de los ciudadanos, la recuperación económica y la generación de empleo (Bilbao, Vigo y Gijón).
2. Un evento internacional importante puede constituir un elemento dinamizador de nuevos proyectos y puede originar un estado de ánimo propicio para la promoción de iniciativas ciudadanas. Aquí se encuadrarían los partenariados estratégicos desarrollados en Barcelona para los Juegos Olímpicos, en Sevilla para la Exposición Universal o en Madrid, Santiago de Compostela y Salamanca para la Capitalidad Cultural Europea.
3. Transformaciones en la escala territorial como consecuencia de procesos de metropolización y de cooperación transfronteriza. Así, por ejemplo, los planes estratégicos de Guipúzcoa, Málaga y Vigo prestan especial atención a las oportunidades derivadas de la formación de «eurorregiones» (San Sebastián-Bayona, Vigo-Norte de Portugal) o los nuevos ejes económicos basados en la colaboración con áreas vecinas en desarrollo (Málaga-Norte de Marruecos). Asimismo, un creciente número de ciudades, como Alcobendas y Mataró, definen sus factores de competitividad estratégica a partir de su inserción en áreas y regiones metropolitanas.

De la realidad analizada se desprende la importancia del liderazgo local, que no por casualidad ha sido esencialmente de matriz política. En general, el lanzamiento de los partenariados estratégicos ha partido de la iniciativa de líderes políticos que presiden ayuntamientos, comarcas y diputaciones provinciales. Concretamente, la mayor parte de los partenariados han sido impulsados por alcaldes con un sólido liderazgo político y reconocimiento ciudadano, como Pasqual Maragall en Barcelona y Vicente Álvarez Areces en Gijón. En la práctica, las Administraciones y los entes públicos constituyen una parte muy importante del partenariado y tienen un elevado peso específico en éste (tabla 30), incluso cuando la iniciativa no es pública.

Por el contrario, existen escasas experiencias en las que el liderazgo inicial sea predominantemente civil. En estos casos, como los de Vigo y Tarragona, los líderes civiles proceden de las Cámaras de Comercio y asociaciones empresariales locales. Excepcionalmente, el plan estratégico de Bilbao fue impulsado inicialmente por líderes políticos y posteriormente se

Tabla 30 – Actores participantes en los partenariados estratégicos. 1998

|            | Total | Instituciones públicas |    | Empresas |    | Tercer sector |    | Partidos políticos y sindicatos |    |
|------------|-------|------------------------|----|----------|----|---------------|----|---------------------------------|----|
|            |       | Absoluto               | %  | Absoluto | %  | Absoluto      | %  | Absoluto                        | %  |
| Alcobendas | 345   | 153                    | 44 | 70       | 20 | 122           | 35 | –                               | –  |
| Barcelona  | 11    | 5                      | 46 | 2        | 18 | 2             | 18 | 2                               | 18 |
| Bilbao     | 133   | 36                     | 27 | 52       | 39 | 45            | 34 | 0                               | 0  |
| Cádiz      | 177   | 33                     | 19 | 39       | 22 | 77            | 43 | 28                              | 16 |
| Córdoba    | 8     | 1                      | 12 | 2        | 25 | 1             | 12 | 4                               | 50 |
| Cuenca     | 14    | 5                      | 36 | 3        | 21 | 0             | 0  | 6                               | 43 |
| Elche      | 186   | 16                     | 9  | 98       | 52 | 65            | 35 | 7                               | 4  |
| Gijón      | 15    | 3                      | 20 | 6        | 40 | 1             | 7  | 5                               | 33 |
| Guipúzcoa  | 34    | 6                      | 18 | 7        | 20 | 17            | 50 | 4                               | 12 |
| Girona     | 9     | 2                      | 22 | 2        | 22 | 3             | 33 | 2                               | 22 |
| Granollers | 14    | 2                      | 14 | 2        | 14 | 7             | 50 | 3                               | 22 |
| Málaga     | 11    | 2                      | 18 | 3        | 27 | 4             | 36 | 2                               | 18 |
| Mataró (*) | 97    | 15                     | 16 | 32       | 33 | 23            | 24 | 13                              | 13 |
| Osona      | 37    | 22                     | 59 | 2        | 5  | 5             | 13 | 8                               | 22 |
| Rubí       | 15    | 3                      | 20 | 3        | 20 | 3             | 20 | 6                               | 40 |
| Tarrasa    | 8     | 2                      | 25 | 2        | 25 | 1             | 13 | 3                               | 37 |
| Valladolid | 9     | 1                      | 11 | 2        | 22 | 4             | 44 | 2                               | 22 |
| Vigo       | 10    | 3                      | 30 | 3        | 30 | 1             | 10 | 3                               | 30 |
| Zaragoza   | 67    | 27                     | 40 | 21       | 31 | 13            | 20 | 6                               | 9  |

(\*) Participan 14 personas a título individual, que suponen el 14% del total.

Fuente: Bilbao Metrópoli-30, 1998.

incorporaron líderes civiles, vinculados directamente a empresas individuales, como Iberdrola, Banco Bilbao Vizcaya (BBV) y Bilbao Bizkaia Kutxa (BBK). La implicación de los líderes empresariales es tan intensa que el propio partenariado estratégico (Bilbao Metròpoli-30) es presidido por un empresario, José Antonio Garrido, vicepresidente de Iberdrola.

En consonancia con el liderazgo ejercido por los alcaldes, los ayuntamientos han participado muy activamente en el diseño y ejecución de la mayor parte de los planes estratégicos de las ciudades. En aquellos planes de ámbito metropolitano, como en Barcelona, Bilbao, Vigo y Zaragoza, también participan, junto con el ayuntamiento del municipio central, otros ayuntamientos o las mismas entidades metropolitanas, en el caso de que existan. En los planes estratégicos liderados por los ayuntamientos se observa una escasa o nula participación de las Administraciones autonómicas y provinciales, un déficit achacable a la falta de costumbre de entender y trabajar en lo que se ha denominado «gestión de redes». Así, en ciudades como Barcelona, Gijón y Valladolid este hecho se ha debido a una cierta monopolización del plan estratégico por parte del ayuntamiento y a la dificultad de integrar a otra Administración de diferente signo político que actúa sobre un territorio más amplio. Los partenariados estratégicos que han conseguido sobrevivir a cambios políticos en el ayuntamiento, como la Asociación Ebrópolis (Zaragoza) y la Fundación CIEDES (Málaga), han mostrado una mayor capacidad para integrar en sus proyectos a Administraciones autonómicas o, al menos, provinciales.

Respecto al sector no público, destaca la escasa presencia de empresas y organizaciones del tercer sector, especialmente a título individual, en los partenariados estratégicos, a pesar de que en muchos casos se cite como importante su implicación. Desde este punto de vista, la búsqueda de la participación de la sociedad civil se convierte en un objetivo más nominal que real. Este fenómeno es el punto débil de los partenariados estratégicos españoles, comparados con los de otros países de la OCDE. En Estados Unidos, por ejemplo, las diferentes generaciones de partenariados estratégicos de ciudades han contado con una intensa participación de empresas privadas y fundaciones de fines sociales y culturales. Éste ha sido el caso de prestigiosos partenariados en Pittsburgh (Allegheny Conference on Community Development), Baltimore (Greater Baltimore Committee), Cleveland (Cleveland Tomorrow) o Silicon Valley (Silicon Valley Network). Los mayores éxitos de estos partenariados estratégicos se han conseguido en aquellas ciudades en las que el sector público era suficientemente autónomo de los intereses económicos a corto plazo y el sector privado estaba comprometido con el desarrollo económico local. Dicho modelo ha sido posteriormente exportado a Europa, fundamentalmente a través del Reino Unido. En España, la tradicional desvertebración de la sociedad civil y la debilidad del Estado han dificultado el desarrollo de partenariados estratégicos con una activa participación civil.

En muchas ciudades españolas, como Córdoba y Gijón, la participación de la sociedad civil se ha reducido a la de las Cámaras de Comercio y las confederaciones locales de empresarios. Si bien estas organizaciones pueden favorecer la implicación de las empresas en los partenariados estratégicos, carecen normalmente de capacidad para comprometer a las principales empresas de la zona a la hora de adoptar decisiones estratégicas. En la distribución territorial de los partenariados estratégicos (tabla 31) se observa, además, una mayor participación empresarial en aquellas zonas, como Cataluña y el País Vasco, que se han visto menos afectadas por la creciente centralización de los núcleos de decisiones económicas en Madrid.

Respecto a la participación del tercer sector, aquellas ciudades y territorios con intensa tradición asociativa, como Guipúzcoa, han logrado implicar a un porcentaje mayor de organizaciones sin ánimo de lucro. Dado que gran parte de estas organizaciones trabajan en el ámbito social y cultural, aquellos planes estratégicos, como los de Valladolid y Bilbao, que prestan especial atención a estos ámbitos han conseguido, al menos desde el punto de vista cuantitativo, una implicación más intensa del tercer sector. En cambio, es elevada la participación de partidos políticos y sindica-

**Tabla 31 – Planes estratégicos por comunidades autónomas. 1998**

|                    | Nº de planes | Lugares de aplicación                                                                                                                     |
|--------------------|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Andalucía          | 8            | Cádiz, Córdoba, Sevilla, Jerez de la Frontera, Málaga, Écija, Sanlúcar de Barrameda, Chiclana                                             |
| Aragón             | 1            | Zaragoza                                                                                                                                  |
| Asturias           | 2            | Gijón, Avilés                                                                                                                             |
| Baleares           | 2            | Calviá, Alcúdia                                                                                                                           |
| Canarias           | 2            | Tenerife, Las Palmas                                                                                                                      |
| Cantabria          | 1            | Santander                                                                                                                                 |
| Castilla-La Mancha | 1            | Cuenca                                                                                                                                    |
| Castilla y León    | 2            | Segovia, Valladolid                                                                                                                       |
| Cataluña           | 12           | Barcelona, Girona, Tarragona, Granollers, Mataró, Mollet, Osona, Rubí, Sitges, Santa. Coloma de Gramanet, Tarrasa, Vilafranca del Penedés |
| C. Valenciana      | 3            | Alicante, Elche, Valencia                                                                                                                 |
| Extremadura        |              |                                                                                                                                           |
| Galicia            | 2            | Vigo, Ferrol                                                                                                                              |
| Madrid             | 2            | Madrid, Alcobendas                                                                                                                        |
| Murcia             | 1            | Murcia                                                                                                                                    |
| Navarra            | 1            | Tudela                                                                                                                                    |
| País Vasco         | 7            | Álava, Bilbao, Éibar, Galdakao, Guipúzcoa, Sopelana, Bakio                                                                                |
| La Rioja           | 1            | Calahorra                                                                                                                                 |
| <b>Total</b>       | <b>48</b>    |                                                                                                                                           |

**Fuente:** Bilbao Metrópoli-30, 1998.

tos en aquellos partenariados estratégicos, como los de Córdoba y Cuenca, con intensa presencia de instituciones públicas y escasa participación de organizaciones del tercer sector.

### 3. Procesos decisionales: ¿de la opacidad al *lobbying*?

¿Continúan siendo las decisiones públicas un coto cerrado de políticos y técnicos de las diversas Administraciones? ¿Los ciudadanos sólo influyen en ellas a través de su derecho al voto? ¿Hemos de considerar contrario a los intereses generales y moralmente sancionable la práctica de la mediación y representación de intereses específicos? La sociedad, y los grupos y entidades en que se organiza, ha tratado de influir siempre en las decisiones públicas que le afectan. Los medios han ido variando, pero no ha cambiado su existencia. Pretendemos adentrarnos en esas relaciones sociedad-grupos-instituciones públicas de una manera tranquila que nos permita conocer un poco más un mundo del que todos conocemos su existencia pero del que poco se escribe.

#### 3.1 *La actividad de lobby y su evolución en España*

El análisis que se presenta a continuación tiene un doble objetivo. Por un lado, describir los fenómenos políticos, económicos y sociales que explican el desarrollo del *lobby* en España y, por otro, analizar cómo se ha transformado esta actividad y sus protagonistas en los últimos 20 años. No cabe duda de que la elaboración de un estudio de estas características presenta dificultades, tanto por tratarse de una realidad escasamente analizada como por lo que implica de opacidad. Estamos ante una actividad que no está regulada en España y sobre la que no se dispone de información registrada. Pero lo cierto es que constatamos a diario como las empresas, organizaciones, entidades, asociaciones y los propios Gobiernos ejercen influencia, ya sea utilizando recursos propios o recurriendo a profesionales que se dedican exclusivamente a la mediación de intereses.

Según las definiciones al uso, el *lobbysta* es la persona que actúa en nombre de un grupo de interés con la finalidad de influir en la votación de una legislación o en las decisiones de los responsables gubernamentales. Es decir, una persona que ejerce el papel de mediador de intereses. En este sector de actividad profesional, tomando como referencia los aspectos que caracterizan esta práctica en Europa, se detectan distintas empresas que ofrecen servicios especializados de *lobby*. Por un lado, proliferan los despachos de abogados que se ocupan principalmente de mediar en los asuntos legislativos. Por otro lado, las firmas de *lobby* o consultorías que tienen

una orientación más política y ofrecen una oferta más especializada en contactos personales. Por último, compiten en este mercado las empresas de relaciones públicas que, a través de una rama especializada que pone en contacto al cliente con la Administración (denominada *Public Affairs* o *Corporate Affairs*), ofrecen servicios de *lobby* que se complementan con campañas dirigidas a los medios de comunicación. Todas ellas se disputan generalmente el fichaje de ex ministros, ex parlamentarios, ex funcionarios o periodistas, cuando éstos no cuentan con despacho propio. El acceso a información privilegiada, la adquisición de conocimientos y la red de contactos y amistades establecida durante su paso por la Administración les permite colarse en los meandros administrativos, políticos y mediáticos más inaccesibles con el fin de orientar las actividades legislativas, las decisiones públicas y la opinión pública en la dirección más favorable a los intereses que representan.

La forma del *lobby* puede ser muy variada en función del objetivo que persiga. Se puede diferenciar entre el *lobby* directo (reuniones formales o informales, conversaciones telefónicas, elaboración de informes técnicos, correspondencia, presentaciones formales de las empresas, organizaciones o asociaciones) y el *lobby* indirecto (alianzas temporales entre colectivos y empresas para ejercer mayor presión, campañas de correspondencia, campañas de prensa para trasladar debates a la opinión pública haciendo intervenir a líderes de opinión, procedimientos legales y judiciales, campañas publicitarias, movimientos de protesta, contribuciones financieras a campañas políticas o partidos políticos). En cualquier caso, interesa destacar que el *lobby* es cada vez más una actividad que se programa de forma estratégica y que pasa a formar parte de la actividad diaria de las empresas, organizaciones y grupos sociales que establecen contacto con el entorno político.

Es cada vez menos habitual que los grupos mantengan contactos esporádicos con los responsables públicos cuando hay una decisión que afecta a un interés específico. Cada vez se extiende más la necesidad de aparecer como actores que tienen algo que decir y que participan en el proceso de formación e implementación de las políticas de manera continua y sistemática. Y esa continuidad genera vínculos de confianza, de influencia y de colaboración estables.

La actividad de influencia, el *lobby*, se configura como un proceso más abierto y transparente en aquellos países en los que se manifiesta una sociedad civil fuerte, en la que actúan a la vez numerosos grupos de interés y en la que existe una tradición pluralista en el escenario político. Esto explica que el *lobby* se haya desarrollado más en los países de tradición anglosajona –sobre todo en Estados Unidos y Reino Unido–, en los que el pluralismo y la defensa de los intereses privados y colectivos han formado parte de la cultura política de sus sociedades.

El *lobby* –tal y como se considera en este análisis– tiene poca tradición en la cultura política española. Las relaciones entre élites económicas y sociales y poder político se han ejercido tradicionalmente de otra manera, a través de vías mucho más opacas e inclusivas. El desarrollo reciente de esta actividad en España es consecuencia de las transformaciones que han afectado al volumen y complejidad de la intervención pública y que han contribuido a aumentar el potencial para la acción política de la sociedad. Las relaciones que el entramado de grupos, empresas y organizaciones diversas que conforman la sociedad civil han establecido con el entorno socio-económico y político para la defensa de sus intereses han adquirido una creciente importancia en los nuevos escenarios de decisión.

Las transformaciones apuntadas y la aparición de nuevas formas de mediación de intereses contribuyen a que a finales de los años ochenta se detecte en España un cambio en la cultura de relación de los grupos con el sistema político. A partir de entonces se incrementa notablemente el número de intereses que, mediante mecanismos de presión, participan en los asuntos públicos. Se puede afirmar que, en este sentido, hay una «apertura» y una mayor participación en el sistema político. El hecho de que la sociedad civil española haya sido históricamente débil y fragmentada también contribuye a explicar por qué el *lobby* se desarrolla tardíamente en nuestro país.

En los primeros años de la transición democrática, la necesidad de fortalecer el sistema de partidos condujo a cuasimonopolizar los mecanismos de participación política y a hacer muy difícil la presencia autónoma de la sociedad y de sus grupos en la arena político-institucional. Las élites políticas tendieron a reproducir tradiciones ampliamente consolidadas en la historia política española como la opacidad y el secretismo en las negociaciones para alcanzar pactos y compromisos, la monopolización de la actividad política por parte de las cúpulas dirigentes de los partidos o la tendencia a «privatizar» el discurso político. Los asuntos públicos conflictivos se dirimían en ámbitos sustraídos a la indispensable transparencia y publicidad. Se consolidó un sistema de participación muy controlado desde las cúpulas dirigentes de los partidos. Se desarrollaron y reforzaron las relaciones clientelares como una mezcla de política de partido y de administración ante una sociedad que concebía mayoritariamente su relación con la política desde una posición de lejanía, desconcierto e impotencia<sup>94</sup>.

La política aparece como un ámbito en el que sólo se puede intervenir de forma esporádica a través del voto. A lo largo de la década de los años ochenta se extiende entre los ciudadanos una posición de impotencia y crítica ante las escasas posibilidades de influencia que ofrece el sistema polí-

---

<sup>94</sup> Morán, M. L. y Benedicto, J., *La cultura política de los españoles. Un ensayo de interpretación*, CIS, Madrid, 1995.

tico. Como han señalado diversos análisis de cultura política, la sociedad española se asienta en una sólida tradición de antipoliticismo, que se traduce en desmovilización política e ideológica, y que se percibe en las actitudes de desconfianza y recelo que expresan los ciudadanos hacia la labor de los políticos y la capacidad del sistema político de atender sus demandas y necesidades.

La pobreza de la vida asociativa de la sociedad española, la herencia desmovilizadora de la cultura política franquista, la deficiente socialización del nuevo régimen democrático y las características de la transición política se han identificado como las principales causas que explican esta realidad. Pero este escenario empieza a transformarse profundamente a finales de los años ochenta, consolidada ya la democracia y a partir de los cambios apuntados.

No podemos dejar de referirnos en este contexto a la progresiva pérdida del monopolio en la intermediación de intereses de los partidos políticos, porque paralelamente a este proceso se multiplican los actores que son admitidos como interlocutores en los procesos de formación e implementación de las políticas. Canalizar y solucionar los problemas sólo a través de los partidos políticos se convierte en un ejercicio cada vez más difícil. La actividad política tiende a funcionar a partir de enfrentamientos más sectoriales, menos generales, que afectan a problemas específicos, sobre los que no es posible operar con unos parámetros de partido. Esto facilita la organización progresiva de los grupos en defensa de sus intereses. Los partidos políticos en España representan un papel crucial en la fase de determinación de las élites de gobierno y ejercen un cierto control sobre la actividad de los Gobiernos –bien como partidos gobernantes o como oposición–. Pero en el campo más sustantivo –el de las políticas concretas–, su protagonismo se ve reducido en beneficio de otros actores. Los grupos de interés pasan a tratar directamente con las diversas Administraciones, tienen acceso directo a los líderes políticos y a los altos cargos de la Administración o acceden al escenario político a través de diversos mecanismos de influencia.

Cabe señalar que esta progresiva apertura no ha significado un arrinconamiento de las formas tradicionales de ejercer influencia. Como señala Víctor Pérez Díaz<sup>95</sup>, el Estado democrático ha continuado desarrollando elementos patrimoniales que se han traducido en ciertas conductas de apropiación de recursos del Estado por parte de grupos particulares (oligarquías o partidos, funcionarios, coaliciones entre agentes públicos y privados), en la gestión opaca de los presupuestos públicos, en la actuación a través de medidas discrecionales que han supuesto un aumento de las actuaciones pactadas entre las fuerzas políticas o en un tejer y destejer de re-

---

<sup>95</sup> Pérez Díaz, V., *España puesta a prueba 1976-1996*, Alianza Editorial, Madrid, 1996.

laciones clientelares. Una generación de profesionales de la política (responsables de los partidos, altos funcionarios y hombres de negocios), acostumbrada a normas muy laxas de funcionamiento, convierte la colisión de intereses privados y públicos en prácticas corruptas, evidenciando la debilidad del propio sistema político. Los escándalos políticos y financieros de los años noventa sacan a la luz la dudosa naturaleza de los tratos que han tenido lugar entre el *stablishment* empresarial y financiero y la clase política. Esto evidencia, de nuevo, la necesidad de regular por ley en España la actuación de los grupos de interés.

### 3.2 Nuevos escenarios en los procesos decisionales

Actualmente nadie puede poner en duda que la gran cantidad de actuaciones que desarrollan los distintos niveles de gobierno influyen directamente en las actividades y en los intereses de los grupos que conforman nuestra sociedad. En general, a todas las empresas y organizaciones les afecta la actividad política, bien sea a través de legislaciones y regulaciones, de actuaciones administrativas o de medidas financieras y económicas. El gasto público total sobre el PIB se ha duplicado en 25 años, pasando del 23% en 1970 al 46% en 1996<sup>96</sup>. A los efectos de nuestro análisis interesa destacar que esta creciente intervención del Estado ha tenido efectos inmediatos en un mayor desarrollo de la actividad de presión. Una ocupación a la que recurren cada vez más grupos de interés y que se ejerce en distintos escenarios en función de las estructuras y las arenas propias que desarrolla cada política pública.

Por otro lado, han aparecido, desde la instauración de la democracia, nuevos escenarios de negociación política, consecuencia de la puesta en marcha de dos dinámicas simultáneas de gran alcance político que han tenido lugar en España y que, en buena medida, han influido en el desarrollo del *lobby*. Nos referimos a la europeización y la territorialización, entendidas como procesos de gobierno hacia la Unión Europea y hacia las comunidades autónomas y los municipios. En efecto, la integración europea cambia el lugar de las decisiones y el tipo de poder y los nuevos centros de decisión reflejan una mayor complejidad institucional. Hay más actores actuando en uno, varios o todos los niveles de decisión al mismo tiempo y se manifiesta una profunda revisión de las formas tradicionales de operar. La distinta naturaleza de los procesos y las estructuras de decisión comunitarias –entre las que destacan una mayor apertura del proceso, el carácter multinacional y el peso de las élites políticas nacionales– crean un entorno poco estable y multidimensional. A diferencia de las agendas nacionales, la dificultad estriba en la ausencia de un único centro de deci-

---

<sup>96</sup> Véase Fundación Encuentro. CECS, «Con esta Administración, ¿podremos sostenernos en Europa?», *Informe España 1997, 1998*, p. 296.

sión y en el hecho de que todos los Estados miembros y los respectivos intereses configuran un escenario en el que se genera incertidumbre y competencia en la determinación de las políticas.

El desarrollo de la Unión Europea no puede entenderse si no se considera el papel que los principales intereses han jugado en este proceso. Estudios recientes<sup>97</sup> estiman en 3.000 los grupos de interés que tratan de ejercer influencia en las políticas y decisiones comunitarias (500 grupos son federaciones europeas e internacionales) y en alrededor de 10.000 las personas que trabajan en la representación de intereses en el ámbito europeo. Estos datos han permitido establecer una proporción de aproximadamente un representante de grupos de interés por cada funcionario de la Comisión (si se excluyen los traductores y el personal de oficina). El *lobby* en Bruselas es una actividad perfectamente respetable y necesaria para el proceso político de la comunidad europea. Podemos apuntar, en este sentido, la doble influencia que la integración europea tiene en el desarrollo del *lobby* en España. Por un lado, introduce nuevas lógicas de actuación y, por el otro, configura modelos de referencia a través de la actividad de los grupos internacionales habituados a estas prácticas. Ante este escenario, los grupos de interés españoles se ven lanzados a construir alianzas y negociar compromisos.

Desde mediados de los años ochenta se ha incrementado notablemente el número de oficinas de *lobbystas* profesionales, consultores financieros y firmas de abogados con sede en Bruselas. En la actualidad, alrededor de 300 firmas se dedican a esta actividad. Algunos estudios<sup>98</sup> demuestran la preferencia de las instituciones europeas por tratar directamente con los grupos de interés sin intermediarios, dado que los *lobbystas* profesionales están excesivamente especializados, lo que los inhabilita para tratar con los representantes comunitarios de otras cuestiones que afectan al grupo que representan.

En España, la influencia comunitaria se ha traducido en la necesidad de los grupos de actuar de forma efectiva en Bruselas. Para ello, han tenido que coordinar sus estrategias en el ámbito nacional y comunitario, construir alianzas con sus socios europeos e intentar presionar en las agendas políticas de los distintos niveles de gobierno. Las propias Administraciones han impulsado organizaciones que practican el *lobby* en el ámbito europeo para influir en el proceso de decisión comunitario. Y, en este contexto, ha sido creciente la importancia adquirida por los Gobiernos regionales y locales ante el impacto de las políticas y los programas comunitarios en sus

---

<sup>97</sup> Véase un extenso y riguroso análisis sobre los grupos de interés en Europa de Greenwood, J., *Representing interests in the European Union*, Macmillan Press, Londres, 1996.

<sup>98</sup> Greenwood, J., *op. cit.*

intereses. Como señala J. M. Molins<sup>99</sup>, esta realidad ha creado una situación paradójica. Se admite la actividad de presión de nuestras Administraciones en el ámbito comunitario y, en cambio, existe resistencia a admitir, en contra de la evidencia, el hecho de que los grupos de interés en España lleven a cabo –algunos de manera esporádica e informal, pero otros sistemática y profesionalmente– actividades diversas con el fin de influenciar en las diferentes Administraciones Públicas.

Asimismo, hemos de considerar el impacto que ha tenido la consolidación del Estado autonómico y la progresiva descentralización de competencias y de gasto público en los niveles de gobierno regionales y locales en la forma en que los grupos de interés tratan de influir y presionar en procesos decisionales cada vez más complejos. Si en 1975 el Gobierno central se hacía cargo del 91% del gasto público y los Gobiernos locales gestionaban el 9% restante, en 1996 el reparto del gasto público por niveles de administración era el siguiente: Gobierno central (58%), Gobiernos autonómicos (29%) y Gobiernos locales (13%)<sup>100</sup>.

Este indicador nos da una medida del peso relevante que adquieren las Administraciones autonómicas y locales en el proceso de formación e implementación de políticas en España. El *lobby*, en estos escenarios en los que inevitablemente surge el conflicto entre niveles administrativos, tiene la ventaja de poder actuar de forma unitaria en distintos niveles de gobierno, aprovechando las ventajas de una actuación homogénea en un entorno público dividido y muchas veces enfrentado.

Las relaciones entre los decisores y los grupos de interés pasan a basarse en el intercambio de recursos. Los Gobiernos ofrecen a los grupos la oportunidad de influir en la definición de las políticas mientras que éstos aportan al Gobierno conocimiento, asesoramiento técnico, información y garantías para la implementación de las políticas. Todos estos recursos son necesarios para asegurar el funcionamiento efectivo de la legislación y de las políticas públicas.

### 3.3 Una realidad aún contradictoria

Como ya hemos mencionado, los años ochenta significan la puesta en marcha de procesos políticos tan relevantes como el desarrollo del Estado de las Autonomías y la entrada de España en la Comunidad Económica Europea. Por otro lado, se inician políticas de gran alcance (reconversión industrial, reformas educativa y sanitaria, protección social, etc.). La coinci-

---

<sup>99</sup> Molins, J. M., *Los grupos de interés en España*, Papeles de la Fundación, n. 7, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid, 1994.

<sup>100</sup> Véase Fundación Encuentro. CECS, «Con esta Administración, ¿podremos sostenernos en Europa?, *op. cit.*, 1998, p. 296.

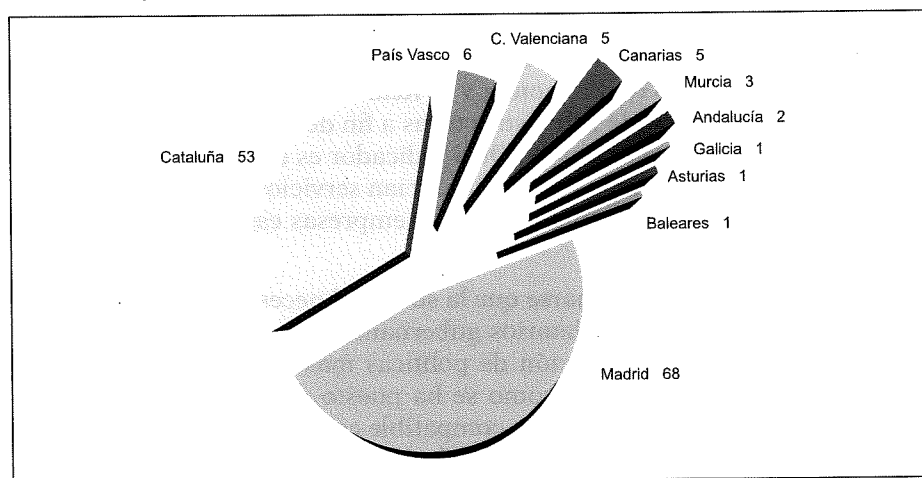
dencia de todo ello con una situación política de mayoría absoluta del partido socialista provocará la progresiva debilitación del Parlamento como arena de la política pública y la ampliación de los centros de decisión política. El juego de presiones y el entrecruzamiento de intereses cambia de escenario. Es en el ámbito del Gobierno central donde se forja el equilibrio de fuerzas, presiones e intereses entre Parlamento, burocracia administrativa, grupos de interés y partidos políticos. Asimismo, los órganos superiores de la Administración (secretarios de Estado, subsecretarios, secretarios generales, directores generales, gabinetes ministeriales) intervienen y representan un papel relevante en el proceso de selección y filtro de las decisiones a tomar relativas a la actuación e intervención de los poderes públicos.

Ante la mayor disponibilidad de recursos, el *lobby* es utilizado por las empresas multinacionales de sectores fuertemente regulados (industria química y farmacéutica, alimentación, automóviles, transportes o grandes superficies), que mantienen una relación directa y permanente con el poder. Aparecen en la escena nuevos grupos sociales, ONGs, asociaciones diversas, nuevos movimientos sociales que fragmentan progresivamente la sociedad civil y que recurren a la práctica del *lobby*. Mayoritariamente, son grupos que forman parte de estructuras internacionales.

El desarrollo del *lobby* en esta etapa se traduce en un aumento de las empresas que se dedican a esta actividad. Son numerosos los ex miembros de las diversas Administraciones (políticos, altos funcionarios y parlamentarios) que abren despachos de abogados y de consultoría. Los despachos de abogados adquieren mayor importancia en este terreno, ya que a través de ellos las empresas mantienen conexiones indirectas con la Administración. Paralelamente, las empresas de relaciones públicas españolas –que nacen en la década de los años setenta– empiezan a ofrecer la intermediación de intereses. Abren oficinas en España empresas multinacionales de relaciones públicas y de *lobby* (Hill & Knowlton, Burson-Marsteller) y se expanden las empresas españolas con más tradición, algunas pasando a formar parte de grupos internacionales (S.A.E. de Relaciones Públicas, Atkinson & Asociados, ACH y Asociados, Comunicación Empresarial, Issues, Poweraxle, Sanchís & Asociados o Ulled y Asociados). Estas empresas tienen sus oficinas mayoritariamente en Madrid y Barcelona, siendo la capital vasca la tercera ciudad en la que se concentra este tipo de servicios (gráfico 9).

El *lobby* es una actividad más frecuente en las comunidades autónomas con mayor tradición de autogobierno y peso económico más específico (Cataluña y el País Vasco), en las que la organización de intereses está más estructurada y la sociedad civil es más fuerte. Por otro lado, el *lobby* es una práctica habitual de las grandes empresas internacionales, que irrumpieron en estos escenarios interesadas por las oportunidades que ofrecían las

Gráfico 9 – Empresas de relaciones públicas por comunidades autónomas. 1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de *Guía de los medios de comunicación de España*, 1995.

transformaciones urbanas que se desarrollaron en las grandes ciudades al calor de los acontecimientos que se organizaron en 1992. No es casualidad que fuera a finales de esta etapa cuando el grupo parlamentario del CDS promovió un proyecto de ley para regular la actividad de los grupos de interés, que fue públicamente apoyado por las empresas de relaciones públicas que se dedicaban a la mediación de intereses.

Al mismo tiempo, casi todas las comunidades autónomas, con el fin de asegurar su presencia y la defensa de sus intereses, han abierto oficinas en Bruselas. En 1996, Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Canarias, Murcia, Navarra, País Vasco y la Comunidad Valenciana contaban con representación propia. Pero también destaca la presencia de empresas y otros grupos de interés. En 1990 había 189 grupos de interés españoles que ejercían influencia en Bruselas<sup>101</sup>. El 70% tenía su sede en Madrid y el 30% restante se repartía geográficamente de la siguiente forma: 34 grupos en Barcelona, 4 en la provincia de Barcelona (grupos textiles), 10 con sede en el País Vasco, 3 en Valencia, 2 en Asturias, 1 en Navarra, 1 en Andalucía y 1 en Zaragoza.

En los últimos años el ejercicio del *lobby* se ha ido normalizando. Buena prueba de ello es la proliferación de titulares en prensa escrita que recogen sin tapujos esta actividad. Unos pocos ejemplos pueden ilustrar esta

<sup>101</sup> Melich, A., «Problématique centre-périphérie en Espagne: intégration des groupes catalans à la CE», en Sidjanski, D. y Ayberk, V. (dir.), *L'Europe du Sud dans la Communauté européenne. Analyse comparative des groupes d'intérêt et de leur insertion dans le réseau communautaire*, Publications de L'Institut Universitaire d'Etudes Européennes, Ginebra, 1990.

afirmación: «El mayor *lobby* del mundo presiona para que se legalicen en España los grupos de interés», «Las aseguradoras presionan a CiU para que cambie la reforma del IRPF del PP» o «La Cámara de Barcelona, Fomento del Trabajo, el Círculo de Economía y el Real Automóvil Club de Cataluña crean el Grupo Técnico de Infraestructuras a fin de actuar como *lobby* para desbloquear obras necesarias»<sup>102</sup>. Otro indicador es el número creciente de empresas de relaciones públicas que anuncian servicios específicos de *lobby* en España, siendo en la actualidad 10 las empresas especializadas en esta actividad<sup>103</sup>.

En definitiva, puede afirmarse que la sociedad necesita al Gobierno para tomar decisiones y los mandatarios gubernamentales necesitan a la sociedad para facilitar la formulación de políticas más efectivas y que funcionen. La actividad de presión, como se ha puesto de manifiesto en las democracias occidentales, no sólo es compatible con el gobierno democrático y representativo sino que favorece el debate político. Pero es necesario clarificar las reglas del juego.

A pesar de que en España los grupos de interés y las propias instancias de gobierno recurren cada vez más al *lobby*, esta actividad no se ha regulado legalmente. Algo similar ocurre en Francia, Italia o Portugal, donde tampoco han prosperado legislaciones en este sentido. Sin embargo, la mayoría de países de nuestro entorno (Reino Unido, Alemania, Holanda o Estados Unidos) ha acordado dotar de *status* legal a esta actividad. Este hecho contribuye a mantener en la ambigüedad y en el claroscuro una actividad que se encuentra en ocasiones en la frontera de las conductas penalmente tipificadas como delitos. Actividades genéricamente consideradas como «tráfico de influencias» dificultan la separación entre actividad de presión de las prácticas corruptas u otras actividades irregulares y penalizadas legalmente.

Las relaciones entre los grupos de interés y las Administraciones Públicas tienen lugar a menudo en un escenario poco transparente y al margen de la opinión pública, lo que otorga un mayor margen de autonomía a ambas partes. La aprobación de una legislación sobre la actividad de los grupos de interés iría de la mano de la regulación de los mecanismos más habituales para normalizar este tipo de actividades. Habitualmente este tipo de leyes crea dos instrumentos: un registro público que identifica a las empresas o profesionales individuales que se dedican al *lobby* y un código deontológico que regula la profesión.

Esta legislación debería reconocer la necesidad de hacer más públicos y transparentes los contactos entre los grupos de interés y la Administración

---

<sup>102</sup> *El País*, 30 de diciembre de 1992; *El País*, 30 de marzo de 1998; *El País*, 14 de junio de 1998.

<sup>103</sup> Hollis Europe, *Directory of European Public Relations & PR Networks*, 1996.

como garantía última del funcionamiento del sistema y de asunción de responsabilidades colectivas. Esto contribuiría a considerar la actividad de presión como expresión de la actuación de los grupos que representan la pluralidad de intereses sociales y políticos presentes en nuestra sociedad. Las ambigüedades y contradicciones de la legislación actual provocan que se mantengan las tradicionales barreras al acceso de los grupos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, mientras que, paradójicamente, las propias Administraciones solicitan la colaboración de los grupos de interés para el desarrollo de las políticas públicas.

La regulación y reconocimiento de la actividad de presión suscita recelos en algunos sectores. Así se explica que no prosperasen los intentos de regular la actividad de los grupos de interés (proposición no de ley que en diciembre de 1992 presentó el grupo parlamentario del CDS ante el Congreso de los Diputados). No cabe duda de que el reconocimiento legal y la regulación de la actividad de los grupos de interés es una tarea pendiente de nuestra democracia que debe encararse con firmeza y seguridad porque está en juego la capacidad del sistema de actuar de forma más plural y abierta.

#### **4. Intento de balance**

En este último apartado nos hemos ocupado de tres ámbitos en los que tradicionalmente la presencia de la sociedad se ha visto como contraproducente o distorsionadora (expresión de intereses específicos en colisión con unos genéricos intereses generales). Se consideraba que la Administración de Justicia, el desarrollo de las ciudades o los procesos de decisión de las instituciones públicas debían protegerse frente a la posible invasión o contaminación de intereses particulares o excesivamente específicos. La realidad aquí reflejada nos dice que existen procesos de cambio significativos. Las dinámicas de partenariado, de asunción de responsabilidades de los espacios públicos (justicia, urbanismo y desarrollo y decisiones normativas) por parte de intereses mercantiles, pero también por grupos, entidades y personas que representan al llamado tercer sector –la iniciativa social– son muy significativas. Todo ello vuelve a poner de relieve algo que venimos considerando a lo largo de estas páginas: hay síntomas que nos indican un mayor protagonismo de lo social en la resolución de los problemas de convivencia colectivos y en la articulación de intereses.

## VII. CONSIDERACIONES FINALES

1. En los últimos años, desde diversos países y desde enfoques distintos, se ha ido poniendo de relieve que aquellas sociedades que cuentan con tradiciones más sólidas de asociacionismo en tareas colectivas, que han sabido mantener sentimientos de comunidad y pautas de reciprocidad entre sus individuos y que siempre han entendido lo público como un terreno secularizado –compartido entre instituciones representativas y entidades cívicas– están mejor preparadas para afrontar los retos del cambio de siglo. Retos relacionados con problemas que requieren perspectivas de actuación que no pueden ser abordadas sólo desde la capacidad de acción de los poderes públicos (sostenibilidad, cambio en las pautas de consumo, nueva concepción del desarrollo; dualización, marginación; multiculturalidad; sobrecarga de poderes públicos y límites en la presión fiscal; gobierno de las macrociudades...), ni tampoco contando sólo con los mecanismos del mercado. Ante todo ello, aquellas colectividades que mantienen lazos de confianza, que entienden los problemas colectivos como responsabilidad de cada uno y no sólo de los poderes institucionales, que aceptan el partenariado público-privado no sólo como una alternativa de gestión, sino como una forma natural de abordar las tareas públicas, son las que mejor están afrontando los graves dilemas actuales: los vacíos o dilemas que genera la nueva situación de gobierno multinivel y de pérdida de protagonismo de los Estados-nación, la crisis del Estado de Bienestar, las insuficiencias del mercado y sus secuelas de individualismo mercantilizado o la reconversión de la fuerza de trabajo. En cambio, son las que más fácilmente pueden introducir o reforzar vías de respuesta desde la perspectiva comunitaria y de cohesión social en educación, sanidad o servicios personales.

2. España no es, en este sentido, un país que cuente con tradiciones y con desarrollos históricos que vayan en esa línea. La España contemporánea se forjó sobre un zócalo de desconfianza y aislamiento entre la esfera pública (entendida siempre como espacio de unos pocos que sólo se preocupaban de sus intereses) y la esfera privada (muy vinculada al ámbito familiar y de amistades más cercanas, que aseguraban amparo y que canalizaban adscripciones externas). Lo público no ha sido visto como un terreno de todos, sino como un espacio del que poco puede esperarse. Pero, dada la debilidad de la propia sociedad y su frágil desarrollo, es asimismo interpretado como la fuente de todo tipo de prebendas y privilegios, si se tienen los contactos o se construyen las dependencias que lo permitan. No ha sido ajeno a ello ni la propia conveniencia de los ocupantes secularmente autoritarios de las esferas de poder ni la fuerte tradición cultural-religiosa del país, que ha coadyuvado a la cultura adscriptiva y de poca confianza en la iniciativa autónoma para abrirse camino. Como resultado final, tenemos un país (con significativas diferencias entre sus diversos territorios y cultu-

ras) que llega a finales de siglo abordando su modernización democrática, sin que se haya consolidado nunca un espacio público entendido como algo de todos, en el que todos estamos llamados a poner en juego nuestras responsabilidades y recursos, sea individualmente, sea de forma conjunta en asociaciones o entidades cívicas.

3. Los años que llevamos de democracia no han significado grandes cambios en esa situación. Por un lado, la tradición y la fortaleza de las fuerzas conservadoras procedía de la *quasi* natural ocupación de las esferas de poder, con la única salvedad de articular sus objetivos e intereses con las necesidades y prerrogativas de una tecnocracia administrativa que ha ido consolidándose en las esferas gubernamentales, con la voluntad siempre de proteger un mercado demasiado débil para abrirse a la libre competencia. Por otro lado, desde la izquierda, con una relación con el poder político en España siempre marginal y episódica, se ha entendido el ejercicio de responsabilidades públicas (en coherencia con la tradición ilustrada) como la vía privilegiada de transformación social y, por tanto, tampoco se ha hecho nunca énfasis en desarrollar un espacio público autónomo y un protagonismo social que no fuera meramente adscriptivo y vehículo de adhesiones (las limitaciones que el pacto entre partidos supuso al ejercicio de instrumentos de democracia directa o el papel tradicionalmente marginal de los ayuntamientos son otros elementos a considerar). Sin minusvalorar la introducción y consolidación entre nosotros de las reglas de juego democráticas (hecho excepcionalmente nuevo en nuestra tradición), desde la perspectiva analítica aquí abordada, constatamos más continuidades que rupturas en la forma de ejercer el poder político y en la forma de entender las relaciones entre los protagonistas de las responsabilidades públicas y aquellos sólo llamados a legitimar o justificar las acciones emprendidas en beneficio de «todos».

4. La situación en este final de siglo no permite el puro continuismo. Los Estados-nación viven momentos de dislocación de sus espacios tradicionales de poder, tanto en procesos de integración supraestatal como en procesos de devolución y de reforzamiento de los poderes subestatales y locales. El desarrollo económico vive momentos de gran volatilidad e inestabilidad al haberse basado en respuestas estrictamente mercantiles a los retos planteados y plegarse a dinámicas financieras con gran movilidad de capitales, ante las que sólo cabe generar o consolidar tendencias que muestren o refuercen la naturaleza de aquellos vínculos económicos y sociales que generen confianza, predictibilidad y certidumbre. No es casual que, en esa línea, muchos países busquen fórmulas de combinar la iniciativa y la responsabilidad del sector público y del sector privado como palanca que asegure desarrollo económico y cohesión social y que muestre hacia el exterior la fortaleza de los vínculos comunitarios. Partenariados, subsidiariedad, comunidades de desarrollo local, empresas mixtas, cogestión de servicios o de bienes públicos, mecanismos de intermediación y de resolución

de conflictos en los que se combine la presencia de lo público y de lo privado son manifestaciones de ello que encontramos aquí y allá y que muestran la asunción de responsabilidades colectivas más allá del estatuto de cada uno. Evidentemente, aquellos países, aquellas colectividades con más base social organizada, con más tradición y densidad de vinculación público-privada, serán aquellos que más naturalmente usarán esas alternativas y demostrarán a los potenciales inversores, observadores, líneas de conducta que aseguran certeza y generan confianza.

5. Nuestra hipótesis es que, dada la situación española, es importante generar mecanismos que desarrollen rutinas y espacios de colaboración público-privada en muchos ámbitos de actuación, sin que ello implique difusión de responsabilidades, sino delimitación de las mismas. Y para ello es importante fortalecer las instituciones locales y apuntalar y reforzar la realidad asociativa española, desde una forma de entender el ejercicio de las responsabilidades públicas que debería ser más de fuerza habilitadora que jerárquica, más responsable de la política que de la gestión, más capaz de integrar y canalizar que de protagonizar, controlar y manipular. Y para ello hemos querido mostrar algunas pinceladas de la realidad social española en las que se observan tanto las carencias como –y eso es lo significativo– las potencialidades de lo que ahora existe o que empieza a florecer. El repaso de lo visto nos confirma que hay muchos asideros en los que apoyarse para avanzar en procesos de desarrollo del país que refuercen las capacidades de autonomía, de asunción de responsabilidades de los espacios públicos, para ir superando las tradiciones de dependencia y de consideración de lo público como algo ajeno.