

Análisis de la participación de la economía social en el diálogo social

Teresa SAVALL MORERA

Becaria de investigación Doctorado en Economía Social
IUDESCOOP, Universitat de València

Fecha de entrada: 14/12/2012

Fecha de aceptación: 28/02/2013

Sumario: 1. Introducción. 2. Teorías sobre el proceso de elaboración de las políticas públicas. 2.1. Teorías sintéticas generales. 2.2. Teorías sobre la participación de la economía social. 2.3. Modos de participación: representación institucional y participación asociativa. 3. Estudio empírico: el caso valenciano. 3.1. Contexto: ámbito europeo y ámbito estatal. 3.2. Organismos de participación ciudadana de la Comunidad Valenciana. 3.3. Actores de representación de la Economía Social en la Comunidad Valenciana. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

Resumen:

El objeto del presente estudio es analizar la participación de la economía social dentro del proceso de elaboración de las políticas públicas, tanto desde una perspectiva teórica, como desde una visión empírica. En primer lugar, se ofrece un marco teórico que integra las aportaciones teóricas más relevantes relacionadas con el análisis del proceso de políticas públicas, así como también, aquellos enfoques teóricos que justifican la participación del sector en el proceso de elaboración de políticas. En el estudio empírico se presenta el caso valenciano, en el que se analiza cuál es el grado de participación de los agentes de la economía social en el diálogo social de la Comunidad Valenciana. Como conclusión más relevante destacar que pese a que la participación de la economía social en el diálogo social está perfectamente justificada tanto a nivel teórico como institucional, en la realidad esta participación queda limitada a un reducido número de políticas, las cuales suelen tener un carácter sectorial.

Palabras clave:

Economía social, proceso de las políticas públicas, organismos de participación ciudadana, consejos consultivos, estructuras de representación.

Laburpena:

Lan honen objektua politika publikoen eraketa-prozesuan gizarte ekonomiak duen parte hartzea aztertzea da, ikuspegi teoriko eta enpirikotik. Lehenik, esparru teorikoa lantzen da, politika publikoen prozesuaren azterketako ekarpen teoriko nagusien inguruan, eta baita ere politikak eratzeko prozesuan sektorearen parte hartzea justifikatzen duten ikuspegi teorikoak. Alderdi enpirikoan Valentziako kasua aurkezten da, gizarte ekonomiako eragileek Valentziako Komunitatearekin duten parte hartze maila aztertuz. Konklusio nagusi gisa, azpimarra genezake nahiz eta gizarte ekonomiaren parte hartzea gizarte elkarrizketan erabat justifikatuta egon, maila teoriko nahiz instituzionalean, errealitatean parte hartze hori izaera sektorialeko politika kopuru txiki batera mugatzen dela.

Gako-hitzak:

Gizarte ekonomia, politika publikoen prozesua, hiritarren parte hartzeko erakundeak, kontseilu kontsultiboak, ordezkaritza egiturak.

Abstract:

The aim of this study is to examine the role of the social economy in the process of public policy making, both from a theoretical and from an empirical view. First, it provides a theoretical framework that integrates the most relevant theoretical contributions related to the analysis of the public policy process, as well as those theoretical approaches that justify sector participation in the policy making process. The empirical study presents the case of the «Comunidad Valenciana», which discusses the degree of participation of the social economy agents in Valencian social dialogue. Most importantly, this study found that despite the fact that participation of the social economy in the social dialogue is justified theoretically and institutionally, this participation is, in fact, limited to a small number of policies, which usually have a sectorial character.

Key words:

Social economy, public policy process, social dialogue, citizen participation, consultative body, representative organizations.

ECONLIT:

P130, L310, L380, D700.

1. Introducción

Con la aprobación de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, se establece un nuevo marco institucional que favorece, entre otros aspectos, la participación de la economía social en el proceso de elaboración de las políticas públicas.

En el artículo 7.3 de esta ley, se hace referencia expresa al reconocimiento de los agentes de representación de la economía social como interlocutor social enunciando que «*Las confederaciones intersectoriales (de la economía social) de ámbito estatal representativas tendrán representación en los órganos de participación institucional de la Administración General del Estado que se ocupen de las materias que afectan a sus intereses económicos y sociales...*». Además, en el artículo 7.2 se esclarecen las condiciones para poder participar en dichos órganos mediante la creación de confederaciones intersectoriales representativas.

Y en el artículo 7.4, se hace referencia a la situación que se debe dar en las Comunidades Autónomas, «*Asimismo, las organizaciones, federaciones o confederaciones representativas de cada Comunidad Autónoma tendrán representación en los órganos de participación institucional de las Administraciones de las Comunidades Autónomas que se ocupen de las materias que afectan a sus intereses económicos y sociales, en la forma en que se prevea por las Comunidades Autónomas*», estableciéndose de esta manera también un marco institucional favorable para la participación de los agentes de la economía social en el diálogo social de las Comunidades Autónomas.

Por tanto, dado que existe una obligación de carácter institucional que establece la necesaria participación de los agentes de la economía social en el diálogo social, se considera oportuno realizar el análisis de la participación que a continuación se plantea y que se da en la actualidad, para así dar visibilidad a este aspecto y contribuir a su pleno cumplimiento.

El estudio que a continuación se presenta tiene como objetivo analizar la participación de los agentes del sector de la economía social en el proceso de elaboración de las políticas públicas.

Para ello, en primer lugar se establece un marco o contexto teórico a partir del análisis de las teorías más relevantes que tratan de explicar cómo, por qué funciona y qué factores influyen en el proceso político, así como también, a partir del desarrollo de aquellas teorías que tratan de justificar la participación de los agentes de la economía social en el diálogo social.

En segundo lugar, se presenta el estudio empírico centrado en el caso valenciano, con el que se pretende determinar cuál es el grado de participación de los agentes de la economía social en el diálogo social dentro del

ámbito de la creación de políticas públicas de la Comunidad Valenciana. Este estudio se contextualiza tanto a nivel europeo como estatal con la finalidad de proporcionar al estudio un matiz más global y representativo de la realidad.

La hipótesis que se plantea previa al estudio, es que, en primer lugar, los agentes de la economía social participan poco en el proceso de elaboración de las políticas públicas, y en segundo lugar, que la participación de éstos agentes se da en políticas sectoriales de poco calado socioeconómico y poco dinámicas. De forma que se presupone que los agentes de la economía social no son considerados actores de participación importantes en el proceso de elaboración de las políticas públicas.

Respecto a la metodología utilizada, la primera parte del trabajo se obtiene del estudio y análisis de las principales aportaciones teóricas relacionadas con el campo de investigación de políticas públicas y economía social, tratándose pues, de una metodología de carácter descriptivo y analítico.

El estudio empírico se aborda desde la perspectiva de la representación institucional, es decir, se analiza el grado de presencia que los agentes de la economía social tienen en los organismos de participación. Concretamente, se estudian los diferentes organismos de participación ciudadana, clasificándolos según el ámbito al que pertenecen y determinando el dinamismo mediante el análisis del número de reuniones celebradas al año. Considerándose que un organismo es inactivo cuando se encuentre en fase de constitución o si hace más de tres años que no se reúne, poco activo cuando se reúne una vez al año o menos (siempre que no exceda los tres años), y activo cuando se reúne más de una vez al año.

En segundo lugar, se cuantificará la presencia de los agentes de la economía social en los diferentes organismos de participación ciudadana, estableciendo el número de miembros del sector de la economía social que interviene en cada organismo de participación detectado.

También se analizará la participación de los agentes de la economía social desde la perspectiva de los actores de representación de la economía social, mediante la recopilación de aquellas entidades representativas más relevantes y el estudio de su presencia en los órganos de participación.

Este análisis se ha realizado en base a un trabajo de campo con cuestionarios *ad hoc*, dirigidos a responsables de los órganos de participación y a miembros de los diferentes organismos de representación analizados, que se han ejecutado a través de correos electrónicos, entrevistas y llamadas telefónicas en el periodo de abril a junio de 2011. Además, se ha analizado la información de las páginas web y los decretos y legislación correspondientes a los diferentes organismos analizados.

2. Teorías sobre el proceso de elaboración de las políticas públicas

El objetivo de esta primera parte es establecer un marco teórico en base a las principales aportaciones teóricas relacionadas con el campo de investigación, que nos permita entender cuáles son las características y cómo se da el proceso de las políticas públicas.

Además, se exponen distintos referentes teóricos que fundamentan la participación del sector de la economía social en el diálogo social. Así como también, se determinan los distintos modos de participación en el proceso de elaboración de las políticas públicas, definiendo y caracterizando cada una de ellos.

2.1. Teorías sintéticas generales

Aunque en la literatura científica existen muchas aportaciones acerca de la teoría sobre el proceso de las políticas públicas (Arenilla, M., 2011; Arias, J.C., 1996; Jones, B.D. y Baumgartner, F., 2005; Subirats, J. *et al.*, 2010), en este estudio se ha considerado que las teorías más relevantes que describen el proceso de las políticas públicas son las llamadas teorías sintéticas, y éstas son: el marco de las corrientes múltiples (MS), el marco de las coaliciones promotoras (ACF) y la teoría del equilibrio interrumpido (PE).

Cada corriente o teoría se centra o privilegia un tipo de factores, dándoles el peso explicativo de por qué y cómo sucede el proceso político, o lo que es lo mismo, cada teoría se basa en los factores que considera más influyentes en el proceso de elaboración de políticas públicas.

Centrándonos en las diferentes teorías, tenemos que la primera teoría, el **Marco de las corrientes múltiples** (Multiple Streams), diseñada por Kingdon, J.W., identifica tres corrientes (*streams*) independientes entre ellas, que cuando coinciden en el tiempo generan «ventanas de oportunidad» (*policy windows*) y permite que los emprendedores políticos (*policy entrepreneur*) puedan incluir dentro de la agenda política aquellos asuntos que defienden o promueven. (Cruz, C.N., 2010).

Las tres corrientes que se identifican son (Kingdon, J.W., 2011):

- *Problem stream*: hace referencia a porqué los *policy makers* prestan atención a unos determinados problemas y a otros no. Esta mayor atención puede verse influida por el nivel de los indicadores, por eventos dramáticos o relevantes, o por el *feedback* procedente de programas ya puestos en marcha.
- *Policy stream*: dominan las ideas, concretamente el autor lo describe como «cóctel de ideas» (*policy primeval soup*) que fluyen entre los

actores políticos, implicados, redes, *think tanks*, que comparten una preocupación común sobre un área de las políticas y que ponen en común en foros de debate. Los criterios de selección de ideas que normalmente suelen utilizarse son la viabilidad técnica y su aceptabilidad de acuerdo a determinados valores.

- *Political stream*: compuesta por el «ánimo nacional» (*national mood*), que hace referencia a que una amplia mayoría de la población en un país tiende a pensar en términos generales de la misma forma. Además, esta corriente también está formada por las campañas de grupos de presión (*pressure groups campaigns*) y por los cambios de directivos o de miembros del poder legislativo y administrativo.

La «ventana de oportunidad», a la que se ha hecho referencia, se abre porque se da un cambio en la *political stream* o porque un nuevo problema atrae la atención de los *policy makers*. El cambio político se dará cuando se abra la ventana de oportunidad y los emprendedores políticos sepan introducir sus asuntos en la agenda política.



Fuente: Cruz, C.N. (2010), pág. 12, en base a Kingdon, J.W. (2011).

Figura 1
Diagrama del marco *Multiple Streams*

Por tanto, la agenda se verá afectada por la corriente de problemas (cuando un problema consiga atraer la atención de los *policy makers*) y por la *political stream* (cuando se dé un cambio en el *national mood*, influyan las campañas de los grupos de presión o cuando se den cambios en los miembros del poder legislativo y/o administrativo), mientras que la *policy stream* afectará a las alternativas políticas que se pongan en marcha.

La teoría del **Marco de las coaliciones promotoras** o *Advocacy Coalition Framework* (en adelante ACF), fue diseñada por Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith (1999) y perfeccionada gracias a las aportaciones de múltiples investigadores. Este modelo trata de explicar cómo se producen los cambios en las políticas públicas, para ello se centra de manera especial en el papel que juegan los aspectos cognitivos (ideas, valores, creencias, aprendizaje, conocimiento, etc.), no considerando que el cambio en las políticas públicas proviene simplemente de la competición entre diversos intereses (Martinón, R., 2005).

El modelo distingue dos subsistemas para detectar de dónde procede el cambio en las políticas públicas. Por un lado distingue el subsistema de la política, formado por actores de diferentes organizaciones públicas y privadas que están implicados activamente en un problema o cuestión de política; y por el otro lado, el sistema político global, donde se inserta el subsistema de la política y se distingue entre factores estables y dinámicos.

Los factores o variables de cambio de las políticas públicas son fundamentalmente tres y se encuentran dentro de los dos subsistemas diferenciados:

- Los parámetros relativamente estables del sistema (atributos básicos del área del problema o del producto, distribución básica de los recursos naturales, valores socioculturales fundamentales y estructura social, estructura básica constitucional, reglas).
- Los elementos externos de carácter dinámico (cambios socioeconómicos, cambios en la opinión pública, cambios en las coaliciones de gobierno del sistema).
- La propia dinámica interna del subsistema de la política.

Dentro del subsistema de política, factor de cambio más complejo, los actores se organizan en coaliciones promotoras, «*definidas como los actores de una amplia variedad de instituciones que comparten las creencias del núcleo de política y que coordinan su comportamiento de diversas maneras*» (Sabatier, P.A. y Jenkins-Smith, H.C., 1999: 130).

Las coaliciones de dentro del subsistema tratarán de trasladar tanto los aspectos del núcleo como los aspectos secundarios de su sistema de creencias (Bernier, L. y Turgeon, J., 2011) a los programas gubernamentales, influyendo en el comportamiento de diferentes instituciones gubernamenta-

les a lo largo del tiempo. La capacidad para hacerlo estará en función de los recursos que posean, los cuales dependen de hechos externos al subsistema, y del aprendizaje orientado a las políticas (*policy learning*), el cual se define como un proceso de incremento del conocimiento de las políticas públicas que trata de modificar el núcleo duro de las mismas, o al menos a los factores secundarios importantes.

En el modelo se determina, después de un largo y complejo análisis, que la mayor parte del aprendizaje se manifiesta en los aspectos secundarios de un sistema de creencias o de un programa gubernamental, mientras que las creencias centrales requieren que se den perturbaciones en los aspectos no cognitivos que generen una oportunidad que debe ser explotada por los proponentes del cambio, que hasta ese momento se tratará de una coalición minoritaria.

Y por último, la **Teoría del equilibrio interrumpido**, también trata de explicar cómo se da el cambio político, concretamente esta teoría está diseñada para explicar el hecho de que las políticas públicas experimentan periodos largos de estabilidad interrumpidos ocasionalmente por cambios significativos (Jones, B. y Baumgartner, F., 2005).

En esta teoría se reconoce la existencia de monopolios de la política, que son grupos de interés responsables de cómo se hace una determinada política, lo cual está sustentado por una fuerte idea o imagen. Estos monopolios sólo permiten cambios modestos en las políticas que controlan, amortiguando así las fuerzas de cambio político (Cruz, C.N., 2010).

Por lo que se deduce que controlar la imagen de la política activa es vital para la estabilidad; mientras que si lo que se pretende es forzar el cambio, transformar la imagen de la política se convierte en una tarea fundamental, considerando así, que el cambio en la imagen de las políticas es un elemento de cambio político.

Por tanto, lo que provoca que un asunto político entre en fase de cambio es la interacción entre imágenes de la política cambiantes y lugares de la política adecuados. La generación de nuevas imágenes políticas puede atraer nuevos participantes que buscarán alterar el proceso de elaboración de las políticas, exigirán rescribir las reglas y establecer un nuevo balance de poderes.

Con el análisis de estas tres teorías se extrae como primera conclusión que los grupos sociales organizados son elementos clave dentro del proceso político, dado que en todas las teorías analizadas se considera como factor importante la acción que puedan llevar a cabo grupos de la sociedad organizados, aunque en cada una se le asigna un peso distinto como factor de cambio político. Además, cada teoría determina un nombre y unas características concretas a estos grupos sociales organizados (emprendedores políticos o *policy entrepreneur*, coaliciones promotoras y monopolios de políticas).

Otra de las conclusiones relevantes que se puede extraer de las teorías sobre el proceso de las políticas públicas es la elevada importancia que se le asigna a los factores cognitivos (ideas, valores, creencias, aprendizaje, conocimiento, etc.) en el proceso político. En las distintas teorías se consideran factores de cambio político elementos relacionados con los factores cognitivos (national mood o ánimo nacional, aprendizaje orientado e imagen de las políticas)

El último aspecto a destacar es la importancia de los elementos exógenos al sistema políticos, es decir, los acontecimientos que se dan en el entorno externo (parámetros relativamente estables del sistema global y sucesos externos del sistema), como factores de cambio político.

Por tanto, con el análisis de las teorías sobre el proceso de las políticas públicas se obtiene como conclusión relevante para nuestro estudio, que los grupos sociales organizados son considerados elementos o vectores de cambio político muy importantes dentro del sistema. Por lo que estas teorías justifican que se puede dar dentro del proceso de políticas públicas la participación del sector de la economía social a través de grupos organizados.

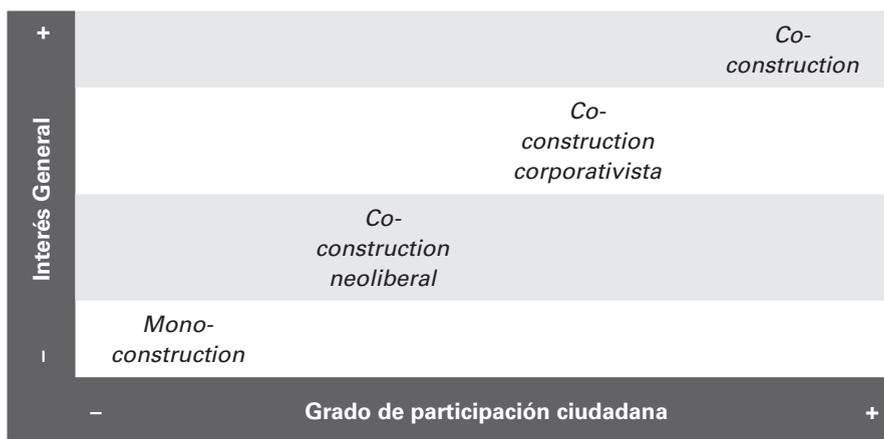
2.2. *Teorías sobre la participación de la economía social*

Las teorías que a continuación se desarrollan, son teorías que se centran en el papel que el sector de la economía social puede jugar dentro del proceso de las políticas públicas, enunciando razonamientos teóricos que justifican dicha intervención.

El primer enfoque teórico es el basado en el concepto de *co-construction* (Vaillancourt, Y., 2009), el cual se utiliza para hacer referencia al momento o proceso de diseño de las políticas públicas. En esta teoría se destaca la idea de que si el Estado colabora con los agentes sociales y de mercado en el proceso de la *co-construction*, se dará una democratización de la política que beneficiará a las sociedades que lo apliquen. Por tanto, se da una especial importancia al hecho de que la creación de la política sea un proceso democrático en el que los poderes públicos cuenten con la participación de los agentes sociales y de mercado.

Ahora bien, aun siendo un proceso democrático, existen varios escenarios en el que se cuenta con la participación de diferentes agentes, pero no todos tienen los mismos efectos sobre el bienestar social. Podemos diferenciar cuatro tipos de escenarios.

—*Mono-construction*: en este escenario la elaboración de la política pública está en manos exclusivamente del Estado, éste tomará las



Fuente: elaboración propia en base a Vaillancourt, Y. (2009).

Figura 2

Escenarios de *co-construction*

decisiones de manera unilateral sin consultar ni dejar participar a los agentes sociales y de mercado, por tanto, este escenario se identifica con el modelo opuesto a la idea de la *co-construction*. En definitiva, en este escenario no se puede hablar de que exista, por la naturaleza del procedimiento de la toma de decisiones, una orientación de las políticas públicas hacia el interés general, sino que esto dependerá de la ideología que tenga el Estado en cada sociedad.

- *Co-construction neoliberal*: en este escenario el Estado elabora las políticas públicas teniendo en cuenta la opinión de aquellos grupos sociales del sector privado que tienen un mayor poder socio-económico. Este escenario se puede identificar con la teoría de *lobby*, en la que se establece que los grupos de interés o de presión con una mejor organización y con mayores recursos, son los que determinan la dirección de la política, ya que el Estado basará sus decisiones en los intereses que estos grupos manifiesten. Por lo tanto, en este escenario se establece la práctica de la *co-construction*, pero de manera que sólo beneficia a aquellos grupos sociales elegidos que participan en el proceso, abandonando el objetivo del interés general.
- *Co-construction corporativista*: en este escenario el Estado da la oportunidad de que los agentes sociales participen, pero existe una representación desigual de grupos sociales, ya que sólo participan en

el diálogo para la elaboración de políticas aquellos grupos que tienen una mayor capacidad de organización para ejercer presión en la toma de decisiones del Estado. Se trata de un modelo institucionalizado, ya que se establece una estructura institucional en la que están representados determinados sectores económicos y grupos relacionados con los trabajadores. Por tanto, en este escenario la elaboración de las políticas públicas está monopolizada por intereses particulares de los grupos que participan, se desvía el objetivo de las políticas públicas del interés general, aunque en este caso los intereses particulares de cada grupo serán más representativos a nivel social, debido a que la elección de los grupos sociales que participan en el diálogo para la elaboración de políticas se hace, en muchos casos, mediante indicadores de representatividad social.

- *Co-construction basada en la democracia y la solidaridad*: este escenario se basa en la perspectiva de una economía plural en la que el Estado no considera sólo la existencia del mercado y el estado, sino que también considera actor importante a los agentes de la sociedad civil, incluidos los agentes de la economía social. Por tanto el Estado cuenta con la participación tanto de los agentes de mercado como de la sociedad civil en el proceso de la elaboración de políticas, aunque será el Estado el que tome la última decisión y el que impondrá su criterio en situaciones de desacuerdo. Este tipo de *co-construction* conlleva a una situación más democrática, ya que se considera necesario que en este tipo de modelo se adopte una actitud mediadora y de deliberación tanto por parte de los representantes del Estado como por parte de los representantes sociales. Por tanto, en este tipo de *co-construction* se persigue el interés general de la sociedad, ya que en el diálogo para la elaboración de políticas estarán representados todos los grupos socio-económicos.

Cabe establecer que en este modelo se reconoce la participación de los agentes de la economía social, ya que son representantes de una parte importante de la sociedad (ENLs) y de determinados agentes de mercado (cooperativas, sociedades laborales,...). Uno de los problemas que se pueden detectar en la aplicación de este modelo, es que no se establezcan mecanismos adecuados para recoger los intereses de todos los grupos socio-económicos, y que por ello se obstaculice el proceso de elaboración de políticas debido a dificultades a la hora de tomar decisiones debido a la falta de acuerdos entre los diferentes grupos.

Los beneficios que se obtienen al aplicar este último escenario manifiestan que la participación de los agentes de la economía social en el pro-

ceso de elaboración de políticas públicas es muy importante, ya que pone de manifiesto la gran relevancia que tiene el hecho de que participen todos los agentes sociales y de mercado para obtener una política democrática, de calidad y orientada a satisfacer el interés general.

Además el autor en otro artículo (Jette, C. y Vaillancourt, Y., 2011) identifica el potencial de la economía social en términos de mejora y democratización de la política pública relacionándolo con su utilidad social. Y también establece que las condiciones para la emergencia del proceso de *co-construction* requiere de los agentes de economía social una capacidad de establecer una relación de poder que surge de una visión clara de sus condiciones de desarrollo, así como una fuerte conciencia de su papel y las características que los distinguen de los sectores público y mercantil.

En segundo lugar, en la línea de incrementar la democratización en los procesos de formulación de políticas y decisiones políticas, aparece la aportación de Cunill, N. (2004a) que basa su teoría en la necesidad de construir una **ciudadanía** que permita configurar un Estado más democrático y eficiente en las sociedades actuales.

La autora establece que la participación ciudadana, desde la perspectiva de la igualdad y el pluralismo político, refuerza los derechos y los deberes sociales, ya que se incrementa la equidad y la eficiencia de las decisiones públicas y se incentiva una ciudadanía políticamente más activa y crítica. Por tanto, se reconoce que la participación ciudadana es una herramienta clave en la construcción de la ciudadanía, ya que se desarrolla el sentido de la responsabilidad pública y de la tolerancia (deberes sociales), y contribuye a constituir una autoridad plural que establezca sus decisiones teniendo en cuenta la diversidad social (derechos sociales).

El sector de la economía social, con sus características propias de elevado grado de compromiso e identificación con el grupo, permite reforzar la tolerancia y responsabilidad colectiva, ya que en este tipo de entidades se aprende a defender intereses de un colectivo, no sólo intereses individuales, y a reconocer como propias responsabilidades de dicho colectivo, podríamos decir que las entidades de la economía social constituyen escuelas de democracia para la sociedad.

Otra aportación que la autora Cunill, N. (2004b) plantea, es que la democracia en la administración pública mejora su control y la eficiencia, así como, fortalece a la ciudadanía. Del desarrollo de esta teoría se deduce que el proceso de elaboración de políticas públicas, en el que se cuenta con los organismos o entes de representación social, debe ser democrático para que mejore el control y la eficiencia de la administración pública. Y para que este proceso sea democrático se necesitan organismos que cumplan los criterios de igualdad y pluralismo político entre otros, obteniendo la justifica-

ción de que los agentes de la economía social deben participar en el proceso de elaboración de políticas públicas, dado que es un sector activo en la realidad socioeconómica.

A partir del análisis de las teorías, que centran su atención de manera especial en el sector de la economía social, obtenemos argumentos contras- tados teórica y empíricamente de que el sector de la economía social debe de estar presente en el proceso político.

Estos argumentos podemos resumirlos, en primer lugar, haciendo refe- rencia a los beneficios que ofrece un escenario de *co-construction* de las po- líticas públicas, en el que si el Estado colabora con los agentes sociales y de mercado en el proceso de la elaboración de políticas, se obtendrá una polí- tica democrática, de calidad y orientada a satisfacer el interés general.

En segundo lugar, se encuentra la justificación por parte de la autora Cunill, N., que establece que la participación ciudadana es un elemento clave en el proceso político, ya que refuerza los derechos y los deberes so- ciales, incrementando la equidad y la eficiencia de las decisiones públicas e incentivando una ciudadanía políticamente más activa y crítica.

Por tanto, se justifica la participación del sector de la economía social dado que las entidades, por su forma de funcionar y principios, constitu- yen escuelas de democracia para la sociedad y además también se hace refe- rencia a que se trata de un sector activo en la realidad socioeconómica, por lo que debe incluirse en el proceso político.

2.3. *Modos de participación: representación institucional y participación asociativa*

El último aspecto relevante dentro de la determinación del contexto teórico es, el referente a los tipos de participación ciudadana que se pueden dar en el proceso de elaboración de políticas públicas. Estos tipos de par- ticipación pueden ser dos, la participación institucional y la participación informal, a la cual, utilizando el concepto de Calvo, R. (2009), también se le denomina participación asociativa.

El tipo de participación ciudadana dominante en la actualidad es el de **representación institucional**. Este tipo de participación tiene un carácter formal, dado que consiste en crear organismos de participación ciudadana mediante instrumentos legales que regulan su funcionamiento y composi- ción. Concretamente, estos organismos se pueden definir como órganos de participación y consulta de las administraciones públicas que ejercen sus funciones en las materias que les competen.

Uno de los aspectos clave de este tipo de participación es la compo- sición de cada organismo de participación ciudadana, ya que el hecho de

formar parte de estos órganos permitirá participar, y por tanto, dar a conocer y defender los intereses del grupo al que se representa delante de los poderes públicos.

Como componentes más relevantes de los organismos de participación destacar los actores de representación, que son aquellos entes que asocian o agrupan a diferentes entidades de un mismo sector o naturaleza, y, en general, tienen como función representar, defender y fomentar a aquellas entidades a las que asocia delante de la sociedad en general.

La elección de éstos como agentes dentro del diálogo social se basa en el criterio de representatividad al que se refiere Valdés, F. (2009), y que lo podemos resumir en que serán elegidos para participar de manera institucionalizada en el diálogo social aquellos actores que, evaluados mediante diferentes criterios, tengan un nivel más elevado de representatividad de la sociedad. Por tanto, el hecho de que las entidades se agrupen en entes de representación aumenta la posibilidad de participación.

En definitiva, la representación institucional es un tipo de participación ciudadana muy útil, ya que, de una manera organizada, los diferentes segmentos de la sociedad pueden participar en el proceso de elaboración de políticas públicas, democratizando de esta manera dicho proceso.

Aunque también existen críticas al funcionamiento de este tipo de participación, ya que se alega que se da un alto nivel de formalismo, un marcado carácter simbólico y se le otorga una función legitimadora, abriendo espacios de participación en ámbitos no relevantes. Se apela que el modelo de participación se apoya en un sólido fundamento teórico-ideológico que describe la gran importancia de la participación ciudadana, pero en la práctica este tipo de participación cuenta con numerosas dificultades de aplicación, asociándole diversos aspectos negativos (Gutierrez, M., 2005). Pero, a pesar de estos aspectos negativos, la autora considera que se trata de dificultades que se pueden superar haciendo a los organismos más participativos y por tanto se defiende la validez del modelo de participación institucional.

Otro tipo de participación en el proceso de elaboración de las políticas públicas es la **participación informal o asociativa**, la cual se caracteriza por materializarse a través de canales distintos a los de los organismos formales o institucionales.

El autor Rafael Calvo Ortega (Calvo, R., 2009) defiende que, mediante el asociacionismo, se puede establecer un canal de participación e interlocución con los poderes públicos muy interesante, ya que este tipo de entidades tienen una base asociativa amplia que llega a todos los segmentos de la sociedad. Se le asigna a la participación asociativa tanto la función de colaboración con los poderes públicos en el desarrollo de las políticas socia-

les, como la función de reivindicación, entendida como la denuncia de insuficiencias y la propuesta de soluciones.

Los aspectos positivos que aporta al proceso de elaboración de las políticas públicas la participación asociativa son varios, entre ellos destacar: la información que pueden facilitar a los poderes públicos, la elevada experiencia de asociaciones de interesados, la disminución de la conflictividad administrativa y judicial y el fortalecimiento democrático.

Además, se establece que las empresas asociativas juegan un papel muy importante en el diálogo social, ya que aproximan al trabajador a los centros de decisión, reforzando su grado de participación (Calvo, R., 2006).

En esta misma dirección de empresas asociativas, el autor Tomás Carpi, J.A. (1997), sostiene que las entidades de la economía social destacan por las relaciones con la sociedad civil, las cuales introducen la posibilidad de que aquellos ciudadanos miembros de este tipo de entidades puedan influir sobre el proceso económico, dado que participan directamente en la definición de objetivos y gestión de la empresa. Y por tanto, esta relación estrecha que se establece con la sociedad civil, dota a este tipo de entidades de un potencial socializador y de activación social, características clave en la participación informal dentro del proceso de elaboración de políticas públicas.

3. Estudio empírico: el caso valenciano

En el siguiente apartado se desarrolla la parte empírica del trabajo, exponiendo los resultados obtenidos, con los que se establece cuál es la realidad de la participación que tiene el sector de la economía social en el diálogo social en la Comunidad Valenciana. Todo ello enmarcado dentro de un contexto tanto de ámbito europeo como estatal.

3.1. Contexto: ámbito europeo y ámbito estatal

En primer lugar, se establece el contexto del estudio empírico realizado, identificando los órganos de participación ciudadana en los que intervienen organizaciones de economía social y los actores de representación de la economía social más relevantes tanto a nivel europeo como a nivel estatal, obteniendo de esta manera una visión global del nivel de participación del sector de la economía social.

En el **contexto comunitario**, es el Comité Económico y Social Europeo (CESE) el único órgano de participación ciudadana en el cual está representado el sector de la Economía Social en general. Tiene como función

ser el lugar de representación y debate de la sociedad civil organizada, y el interlocutor privilegiado entre ésta y las instituciones de la Unión Europea. Es de ámbito intersectorial, y participan 39 miembros representantes del sector de la economía social de un total de 350.

Respecto a los actores de representación cabe destacar la existencia de la Social Economy Europe, la cual representa al conjunto de la economía social de manera intersectorial. Tiene como funciones fomentar la ES, actuar como interlocutor y reforzar el reconocimiento político y normativo del sector a nivel europeo.

Además, existen otros organismos de representación que agrupan a los diferentes sectores de la economía social (Valdés, F., 2009).

Familia cooperativa: Comunidad Europea de Cooperativas de Consumo (EUROCOOP), Asociación de Aseguradores Cooperativos y Mutualidades Europeas (ACME), Comité Europeo de Coordinación de Vivienda Social, Sección Cooperativas (CECODHAS), Comité General de Cooperación agraria (COGECA), Confederación Europea de Cooperativas de Producción y Trabajo Asociado, Confederación de Cooperativas Sociales y de Empresas Participativas (CECOP), Agrupación Europea de Bancos Cooperativos (EACB), Unión Europea de Farmacias Sociales, Mutualistas y Cooperativas (CCACE), Alianza Cooperativa Internacional (ACI) - Consejo Europeo.

Familia mutualista: Asociación Internacional de la Mutualidad, Asociación de Aseguradores Cooperativos y Mutualistas Europeos (ACME),

Familia asociativa y de organizaciones de acción social: Comité Europeo de Asociaciones de Interés General (CEDAG), European Foundation Centre (EFC), Asociación Internacional de Inversores Sociales (INAISE), Plataforma Europea de ONG Sociales, Iniciativas de Empleo y Cooperativas Sociales (CEFEC) .

Como podemos observar se da una elevada dispersión respecto a las entidades de representación, ya que existen organizaciones para todo tipo de entidades, las cuales se centran en fomentar y defender a las entidades del sector que representa. Pero también cabe decir, que la Social Economy Europe supone una unión de recursos y capacidades que permite que el sector de la economía social en su conjunto tenga una mayor visibilidad en el contexto de la Unión Europea.

Además destacar, que de los organismos de representación señalados, tres entidades representativas (ACME, COGECA y EACB) forman parte de relevantes diálogos sociales sectoriales (sector seguros, agricultura y banca) a nivel europeo (CIRIEC-Internacional, 2007).

Los órganos de participación ciudadana a **nivel estatal** en el que participan las entidades de economía social aparecen recogidas en el siguiente cuadro.

Cuadro 1
Órganos de participación ciudadana de ámbito estatal

Nombre del órgano de participación ciudadana	Ámbito	Organización miembro
Consejo Económico y Social	Intersectorial	CEPES HISPACOOOP
Consejo para el fomento de la Economía Social	Economía Social	CEPES
Junta Consultiva del Régimen Fiscal de Cooperativas	Economía Social (Cooperativas)	CONCOVI HISPACOOOP
Consejo Estatal de Personas con Discapacidad	Sectorial (Personas con discapacidad)	CERMI
Junta consultiva de Seguros	Sectorial (Seguros)	CNEPS HISPACOOOP
Comisión Interministerial para la Ordenación Alimentaria	Sectorial (Alimentación)	HISPACOOOP
Consejo de Consumidores y Usuarios	Sectorial (Consumo)	HISPACOOOP
Observatorio de Consumo-Empresa	Sectorial (Euro)	HISPACOOOP
Consejo Estatal de ONG Acción Social	Sectorial (Acción Social)	ONCE
Comité Nacional de Transporte por Carretera	Sectorial (Transporte)	UCONTRANS
Junta Arbitral de Transportes	Sectorial (Transporte)	UCONTRANS
Subcomisión Interministerial de Transportes de Mercancía Peligrosa	Sectorial (Transporte)	UCONTRANS
Comité Consultivo del Sector Pesquero	Sectorial (Pesca)	UNACOMAR

Fuente: ESMED-CEPES (2004), Anexo I.

En el cuadro 1 se puede observar que la mayoría de los órganos en los que participan las entidades de economía social son de carácter sectorial, en los que se debaten temas concretos, no teniendo representación los agentes de la economía social en la toma de decisiones sobre temas de carácter glo-

bal como las prestaciones sociales, el sistema de pensiones, los mecanismos de formación, etc.

Este resultado genera dos grandes consecuencias: por una parte, se favorece la dispersión asociativa que caracteriza al sector de la economía social, ya que se representa a través de organizaciones aisladas entre sí y que corresponden a los diferentes sectores en los que actúan las entidades de la economía social; y en segundo lugar, provoca el «espejismo» de estar participando en el diálogo social estatal, cuando realmente sólo se está presente en iniciativas parciales del proyecto social.

Respecto a los actores de representación a nivel estatal, la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES), es la organización representativa a nivel estatal de la economía social. Es una organización empresarial, estatal e intersectorial, cuyas funciones son las de coordinar, representar, gestionar, fomentar y defender los intereses de sus miembros. Agrupa a 31 organizaciones que son a la vez confederaciones estatales o autonómicas y grupos empresariales que representan a las cooperativas, sociedades laborales, mutualidades, empresas de inserción y centros especiales de empleo.

Los órganos de representación de ámbito estatal más importantes son:

- COCETA, Confederación Española de Cooperativas de Trabajo Asociado,
- CONFESAL, Confederación Española de Sociedades Laborales,
- CCAE, Confederación Española de Cooperativas Agrarias,
- CONCOVI, Confederación de Cooperativas de Viviendas de España,
- HISPACOOOP, Conf. Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios de España,
- UCOTRANS, Unión de Cooperativas de Transporte de España,
- UECOPE, Unión Española de Cooperativas de Enseñanza,
- UNACOMAR, Unión Nacional de Cooperativas del Mar,
- FNCP, Federación Nacional de Cofradías de Pescadores,
- UNACC, Unión Nacional de Cooperativas de Crédito,
- CNEPS, Confederación Española de Mutualidades,
- FEEDEI, Federación Española de Entidades de Empresas de Inserción,
- AFEM, Entidad Representativa de los Centros Especiales de Empleo,
- AEF, Asociación Española de Fundaciones,
- Plataforma del Tercer Sector,
- Plataforma de ONG de Acción Social,
- Plataforma del Voluntariado de España (PVE),
- EAPN, Red Europea de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social del Estado Español,
- CERMI, Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad.

Destacar que, la gran mayoría, son organizaciones con carácter sectorial y que la gran variedad de este tipo de entidades nos pone de manifiesto el carácter de representación dispersa que ha tenido el sector históricamente.

Aunque es relevante destacar la creación de la Plataforma del Tercer Sector, recientemente constituida y fundada por siete organizaciones que representan a nivel estatal entidades propias del tercer sector no lucrativo. Esta nueva iniciativa constituye una posible solución al gran problema de la dispersión característico de las entidades de representación del sector de no mercado de la economía social.

Todos estos organismos de representación forman una red de entidades de representación amplia y dispersa, aunque la existencia CEPES, como organismo de representación intersectorial del sector de mercado y la Plataforma del Tercer Sector, como representante de las entidades del tercer sector no lucrativo, son dos iniciativas que integran a la gran mayoría de las entidades del sector de la economía social.

3.2. Organismos de participación ciudadana de la Comunidad Valenciana

El objetivo en esta parte del trabajo empírico es detectar en qué comités o consejos de participación y consulta de la Comunidad Valenciana participan miembros representativos de la economía social en general o de un sector específico, así como también, establecer el grado de actividad de dichos organismos.

En el cuadro de la página siguiente (cuadro 2), observamos los resultados obtenidos a partir del análisis de los órganos de participación ciudadana de la comunidad Valenciana.

En este se observa que el número total de organismos activos asciende a 22, el de poco activos a 5 y hay 8 organismos inactivos. Si se analizan los resultados referentes al grado de actividad en función del campo de actuación, identificamos que en el campo de la economía social, la mitad de los organismos son inactivos, mientras que de los organismos intersectoriales el 25% son inactivos y en los sectoriales los inactivos sólo representan el 12%.

Destacar de estos resultados que los organismos intersectoriales activos son: el Comité Económico y Social, el Consejo de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de la Comunitat Valenciana, el Observatorio de la Industria y de los Sectores Económicos Valencianos Pacto Valenciano por el Crecimiento y el Empleo (PAVACE) y el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana.

Y respecto a los organismos que se consideran del ámbito de la Economía Social tenemos como organismos activos: el Consejo Valenciano del Cooperativismo (FOCOOP) y el Consejo Valenciano del Voluntariado.

Cuadro 2

Análisis de la actividad de los órganos de participación ciudadana

Campo de actuación	N.º total de órganos	Activos	Poco activos	Inactivos
Intersectorial	8	4	2	2
Ámbito Economía Social	6	2	1	3
Sectoriales	25	16	2	3
Servicios Sociales	7	5	1	1
Transportes	1			1
Consumo	1			1
Enseñanza	2	2		
Empleo	3	1		
Internacional	1	1		
Coop. al desarrollo	2	2		
Turismo	1	1		
Medioambiente	1	1		
Salud	1			
Vivienda	1	1		
Energía	1		1	
Deporte	1	1		
Cultura	2	2		
Total	39	22	5	8

Fuente: Chaves, R. y Savall, T. (2011).

Con este análisis se llega a la conclusión de que los organismos sectoriales son los que más cumplen la normativa, considerándose buenos canales de participación, ya que son la mayoría de sus órganos activos, mientras que en el ámbito de la economía social tan sólo 2 de sus 6 organismos se pueden considerar activos.

El siguiente aspecto que se analiza (cuadro 3) es la proporción de organismos de participación en los que está representado el sector de la economía social. Se identifica concretamente, en qué organismos participan los agentes de la economía social, y se determina cuáles son buenos canales de participación para el sector de la economía social en función del nivel de actividad que hemos determinado en el análisis anterior.

Cuadro 3

N.º de organismos en los que participa la Economía Social

Campo de actuación	N.º organismos en la CV	N.º organismos en los que participa la Economía Social
Intersectorial	8	3
Ámbito Economía Social	6	6
Sectoriales	25	13
Servicios Sociales	7	4
Transportes	1	0
Consumo	1	1
Enseñanza	2	0
Empleo	3	1
Internacional	1	0
Coop. al desarrollo	2	2
Turismo	1	0
Medioambiente	1	1
Salud	1	1
Vivienda	1	1
Energía	1	1
Deporte	1	0
Cultura	2	1
Total	39	22

Fuente: Chaves, R. y Savall, T. (2011).

De la lectura de la tabla se deduce que el sector de la economía social participa en 3 de los 8 organismos intersectoriales, de los cuales el Comité Económico y Social es considerado un organismo activo, el Consejo Valenciano de Estadística poco activo y el Comité Estratégico de Política Territorial inactivo. Por tanto, consideraremos que sólo el Comité Económico y Social constituye un canal adecuado para que el sector de la economía social participe en la elaboración de políticas de ámbito intersectorial.

Dentro del ámbito de la Economía Social, detectamos sólo dos organismos activos, el Consejo Valenciano de Cooperativismo y el Consejo Valenciano del Voluntariado, y uno poco activo, la Comisión del Cooperativis-

mo Agrario Valenciano. Por tanto, en general, los órganos del ámbito de la economía social no son canales de participación buenos ya que sólo en los temas de cooperativas y de voluntariado existe un cierto dinamismo de los órganos de participación.

Respecto a los organismos de ámbito sectorial, los agentes de la economía social participan en 13 de los 25 organismos que hay en total, una cifra muy deficiente, ya que las entidades de economía social son muy heterogéneas y realizan actividad en todos los sectores en los que hay organismos de participación. De los 13 organismos en los que participan, sólo 8 los podemos considerar activos.

En términos generales, los agentes de la economía social están representados en 22 de los 39 organismos de participación ciudadana de la Comunidad Valenciana y si no se tienen en cuenta los órganos del ámbito de la economía social, la representación desciende a 16 organismos.

Del análisis realizado destaca la participación de los agentes de la economía social en los organismos de ámbito sectorial, ya que participan en 13 de los 25 organismos (52%), mientras que la presencia en los organismos intersectoriales es reducida, tan sólo se cuenta con ellos en 3 de los 8 órganos de participación (37%).

Respecto al análisis del grado de actividad, consideramos que de los 6 organismos de ámbito de la economía social sólo 2 son buenos mecanismos de participación. Y de los 16 organismos intersectoriales y sectoriales en los que participa el sector de la economía social, sólo 10 se pueden considerar canales activos de participación.

Esto pone de manifiesto que no se considera a los agentes de la economía social un actor clave en el desarrollo del diseño de las políticas públicas, y todavía con menor relevancia en aquellas políticas de carácter general en las que participan los organismos intersectoriales.

3.3. Actores de representación de la Economía Social en la Comunidad Valenciana

A continuación se identifican aquellas entidades más relevantes de la Comunidad Valenciana de ámbito autonómico, que actúan como actores de representación de los diferentes sectores de la economía social. Para posteriormente, determinar en qué organismos de participación ciudadana citados anteriormente intervienen como miembros dichas entidades de representación.

En el siguiente cuadro (cuadro 4) se recogen los organismos de representación del sector empresarial más relevantes.

Cuadro 4**Actores de representación de la Economía Social (sector empresarial)**

Nombre del Organismo	Sector	Presencia en organismos de participación ciudadana
CONFECOVA, Confederació de Cooperatives de la Comunitat Valenciana	empresarial	Comité Estratégico de Política Territorial Consejo Valenciano del Cooperativismo
FEVECTA, Federación Valenciana de Empresas Cooperativas de Trabajo Asociado	empresarial	Consejo Valenciano del Cooperativismo
UCEV - FEVECTA , Unión de Cooperativas de Enseñanza de Valencia	empresarial	
FCCU, Federación de Cooperativas de Consumidores y Usuarios de la Comunidad Valenciana	empresarial	Consejo Valenciano del Cooperativismo
FECОВI, Federación Valenciana de Cooperativas de Viviendas	empresarial	Consejo Asesor de la Vivienda de la Comunidad Valenciana
FECOTRANS, Federación de Cooperativas de Servicios y Transportes de la Comunidad Valenciana	empresarial	
FECOAV, Federació de Cooperatives Agroalimentàries de la Comunitat Valenciana	empresarial	Consejo Valenciano del Cooperativismo Comisión del Cooperativismo Agrario valenciano
COOPELÉCTRICAS, Federación de Cooperativas Eléctricas de la Comunidad Valenciana	empresarial	
CAJASRURALESFV, Federación de Cajas Rurales y Cooperativas de Crédito Valencianas	empresarial	Consejo Valenciano del Cooperativismo
FEVES, Federació d'Empreses Valencianes d'Economia Social	empresarial	Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo
AVEI, Asociación Valenciana de Empresas de Inserción	empresarial	
FEVALCEE, Federación Valenciana de Centros Especiales de Empleo	empresarial	
Federación de Mutualidades de Previsión Social de la Comunidad Valenciana	empresarial	
Federación Provincial de Cofradías de Pescadores de Alicante	empresarial	Comité Económico y Social
Federación Provincial de Cofradías de Pescadores de Valencia	empresarial	
Federación Provincial de Cofradías de Pescadores de Castellón	empresarial	

Fuente: Chaves, R. y Savall, T. (2011).

Se detecta que las organizaciones de representación se organizan mediante federaciones sectoriales que representan a los distintos tipos de actividad del sector de la economía social. Aunque cabe destacar el hecho de que exista CONFECOVA, una Confederación a nivel autonómico que agrupa a todo tipo de cooperativas, proporcionando ventajas, asumiendo la coordinación necesaria para favorecer las sinergias y la promoción de las relaciones intercooperativas.

El resultado que obtenemos es que de 14 organizaciones de representación del sector empresarial sólo 8 son miembros de algún organismo de participación ciudadana analizado anteriormente, revelando así un bajo nivel de participación institucional del sector empresarial de la economía social en el diálogo social valenciano.

Existen diferencias relevantes entre los diferentes tipos de entidades, mientras que las cooperativas y las cofradías de pescadores sí que se ven representadas en los órganos de participación ciudadana, las Empresas de Inserción, los Centros Especiales de Empleo y las mutualidades no participan de manera institucionalizada en el diálogo social.

En el caso de las organizaciones de representación de entidades no empresariales de la economía social (cuadro 5), cabe destacar que, aunque sí que existen, cada una de ellas representa a un segmento o colectivo muy específico, sin que exista una organización fuerte que las represente a todas.

Existe un intento de agrupar a las entidades de acción social, la Taula d'Entitats d'Acció Social de la Comunitat Valenciana, pero esta organización todavía no asocia a las suficientes entidades para poder considerarla el organismo de representación del tercer sector de acción social, ya que de hecho no es miembro de ningún órgano de participación ciudadana de la Comunidad Valenciana.

Casi todas las organizaciones de representación del sector no empresarial de la economía social que hemos citado son miembros de algún organismo de participación. Esto se debe a que no se ha citado a todos los órganos de representación existentes de la Comunidad Valenciana, sino sólo los más relevantes. Dado que en la Comunidad Valenciana actualmente existen más organismos de representación que agrupan al resto de sectores a los que no se ha hecho referencia y que forman parte del sector no empresarial de la economía social.

En general, se llega a la conclusión de que los agentes de la economía social sí que se asocian en organismos de segundo grado para aunar fuerzas y ser más visibles delante del conjunto de la sociedad.

Destacar que el sector empresarial está mejor estructurado, ya que, pese a tener una organización de representación para cada tipo de actividad, existe la Confederación de Cooperativas que agrupa a una gran cantidad de dichos organismos y esto permite que la visibilidad y la influencia del sector

Cuadro 5**Actores de representación de la Economía Social (sector no empresarial)**

Nombre del Organismo	Sector	Presencia en organismos de participación ciudadana
Plataforma de Entidades del Voluntariado Social de la Comunidad Valenciana	no empresarial	Consejo Valenciano del Voluntariado
Taula d'Entitats d'Acció Social de la Comunitat Valenciana	no empresarial	
Coordinadora Valenciana de ONGD	no empresarial	Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo
Confederació Coordinadora de Discapacitats Físics de la CV	no empresarial	Consejo Valenciano de Bienestar Social Consejo Valenciano de Salud
Federación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de la Comunidad Valenciana	no empresarial	Consejo Valenciano de Consumo Consejo Valenciano de Bienestar Social Consejo Valenciano de Estadística Consejo de Salud de la CV Consejo de Ciudadanía Corporativa
Federación Mujeres Progresistas de la Comunidad Valenciana	no empresarial	
Federación de Mujeres Empresarias de la Comunidad Valenciana	no empresarial	Consejo Valenciano de Mujeres
AVAMFAR-AMFAR. Asociación Valenciana de Mujeres y Familias de Ámbito Rural	no empresarial	Consejo Valenciano de Mujeres
Federación Amas Casa y Consumidores CV	no empresarial	Consejo Valenciano de Consumo
Federación de Organizaciones de Mayores de la Comunidad Valenciana	no empresarial	
Confederació d'Associacions de Veïns i Consumidors de la Comunitat Valenciana	no empresarial	Consejo Valenciano de Salud Consejo de Ciudadanía Corporativa Comisión de Espectáculos y Actividades Recreativas Consejo Asesor de la GV en materia de drogodependencias y otros trastornos adictivos
Federación de Alcohólicos Rehabilitados de la Comunidad Valenciana (FARCV).	no empresarial	Consejo Asesor de la GV en materia de drogodependencias y otros trastornos adictivos
Federación de Asociaciones favor personas con Discapacidad Intelectual de la CV	no empresarial	Consejo Valenciano de Bienestar Social

Fuente: Chaves, R. y Savall, T. (2011).

sea mayor. El sector no empresarial de la economía social, también se estructura en organismos de representación, pero cada uno de ellos representa a un colectivo muy concreto, sin tener una estructura superior que agrupe a, por ejemplo, todas las entidades de acción social, aunque existe un primer intento como hemos mencionado anteriormente.

El análisis realizado revela que la participación de las entidades representativas de la economía social en los organismos institucionales es baja, tanto en el sector empresarial como en el no empresarial, y además, se detecta que dicha presencia se da en los órganos de ámbito sectorial, quedando fuera del diálogo social intersectorial.

Las razones de esta baja y sectorial participación se analizan en el estudio de Gallego, J.R. y Pitxer J.V. (2012), en el que se llega a la conclusión de que el bajo nivel de representación institucional de la economía social en el diálogo regional y local se debe a dos factores fundamentales.

Por una parte, «*la lógica de exclusión en el marco de una lucha por el poder, por el protagonismo y por la representatividad que antepone los objetivos de corto plazo a los objetivos territoriales y de más largo plazo*» (Gallego, J.R. y Pitxer J.V., 2012: 148) provoca que los actores que participan en el diálogo social (asociaciones empresariales y sindicatos) excluyan o no faciliten la entrada a los organismos de representación de la economía social en dicho diálogo social.

En segundo lugar, se hace referencia a las carencias existentes en las organizaciones de representación del sector, relacionadas con la insuficiente vertebración organizativa y territorial, que impide que se genere la fuerza suficiente para que el sector demuestre sus cualidades y fortaleza ante el resto de actores del diálogo social.

4. Conclusiones

En el proceso de elaboración de políticas públicas, la participación de agentes con distintos intereses y diversa naturaleza enriquece la idea final a la que se llega después del proceso de decisión, ya que se aporta información desde diferentes puntos de vista, dando un enfoque pluralista a la política que finalmente se diseña, representando ésta de una manera más fiel al conjunto de la sociedad.

La principal justificación del estudio, procede del mandato legislativo que aparece en la Ley 5/2011 de Economía Social en el que se reconoce a la economía social como un interlocutor social que debe estar representado en los organismos de participación ciudadana.

Además, se detecta en el estudio del contexto teórico del proceso de las políticas públicas, que los elementos de cambio político esenciales son los

grupos sociales organizados (el sector de la economía social se organiza a través de los organismos de representación), los elementos cognitivos (muy influyente la *mainstreaming* de pensamiento que domine en la sociedad) y los factores externos, los cuales nos proporcionan un marco de análisis para el estudio de la participación del sector de la economía social.

Conjuntamente, las teorías (co-construcción de políticas públicas y participación ciudadana) que analizan de manera específica el papel de la economía social en el proceso de elaboración de políticas públicas, constituyen razones teóricas de justificación de la participación del sector, y por tanto establecen una base teórica sobre la cual se sustenta el estudio empírico realizado.

Pese a las razones aportadas que justifican el hecho de que los agentes de la economía social deben tener un papel activo en el proceso de elaboración de las políticas públicas, los resultados de este estudio han evidenciado que la participación de estos agentes es reducida y poco influyente. Este resultado se refuerza, tal y como se ha hecho referencia, con el estudio de Gallego, J.R. y Pitxer J.V., (2012) que aporta las razones que provocan que se dé una baja participación del sector en el diálogo social.

Como principales resultados destacar que la participación de la economía social en el diálogo social se caracteriza por la representación en aquellos organismos institucionales de participación ciudadana de ámbito sectorial y en los propios organismos que son del ámbito de la economía social, quedando fuera sistemáticamente de aquellos organismos intersectoriales en los que se toman decisiones de ámbito general.

Respecto al nivel de actividad de los organismos de participación ciudadana se detecta que, los organismos del ámbito de la economía social tienen un muy bajo nivel de actividad en general, mientras que en el ámbito intersectorial la actividad es un poco mayor, y en el ámbito sectorial se halla un nivel de actividad más alto.

La falta de participación de la economía social en los organismos de participación ciudadana no se debe solamente a la falta de estructuras de representación de las entidades, ya que como se ha podido comprobar, existen actores de representación que agrupan a los diferentes tipos de entidades que conforman la economía social, aunque como característica más significativa destaque la dispersión asociativa. Sino que entran en juego razones tanto endógenas, en las que impera la lógica de la exclusión de los actores ausentes; como de carácter organizativo, falta de estrategias y vertebración territorial por parte de las organizaciones representativas del sector de la economía social (Gallego, J.R. y Pitxer J.V., 2012).

Con estas conclusiones se quiere requerir que, debido a que el sector de la economía social es un actor socioeconómico relevante que concentra a muchas personas y tiene implícitos valores positivos que se deben transmitir al conjunto de la sociedad, es muy importante la participación en el

proceso de elaboración de las políticas públicas, ya que así dichos valores quedarían reflejados en las políticas públicas resultantes.

Además, con este estudio ponemos de manifiesto que en la actualidad dicha participación puede mejorar mucho, tanto de forma cuantitativa, aumentando el número de organismos de participación ciudadana en los que intervienen, como de forma cualitativa, incrementando su presencia en organismos intersectoriales.

5. Bibliografía

- ARENILLA, M. (2011): «Redes de políticas: el caso de la ciudad de Madrid», *Revista Española de Ciencia Política*, 25, pp. 31-56.
- ARIAS, J.C. (1996): *La formación de la política económica*, 1.ª ed., Madrid: Civitas.
- BERNIER, L. and TURGEON, J. (2011): *Comment l'économie sociale peut influencer la construction des politiques publiques: possibilités à partir de l'expérience canadienne*.
- BOUCHARD, M.J. (2009): *The worth of the social economy: an international perspective*, Bruxelles: Peter Lang.
- CALVO, R. (2009): *Estado Social y participación asociativa*, CIVITAS.
- CALVO, R. (2006): «El diálogo social en las sociedades modernas», *Cuadernos de Economía Social*, 4, pp. 10-11.
- CHAVES ÁVILA, R., MONZÓN CAMPOS, J.L. and CESE (2008): *La economía social en la Unión Europea*, Bruxelles: Comité Económico y Social Europeo.
- CHAVES, R. y MONZÓN, J.L. (2012): *La Economía Social en la Unión Europea*, Comité Económico y Social, Bruselas, Bélgica.
- CHAVES, R. (2002): «Politiques Publiques et Economie Sociale en Europe: le cas de l'Espagne», *Annals of public and Cooperative Economics*, vol. 73.3, pp. 453-480.
- CHAVES, R. (2010): «Las actividades de cobertura institucional: infraestructuras de apoyo y políticas de apoyo a la economía social», in: J.L. MONZÓN (ed.): *La Economía Social en España en el año 2008*, Valencia: CIRIEC-España.
- CHAVES, R. (2012): «Las políticas públicas y las cooperativas», *Ekonomiaz, Revista vasca de economía*, 79(1er cuatrimestre): pp. 169-199.
- CHAVES, R. (2002): «Las políticas públicas de la economía social en España y sus estructuras de apoyo», in: J. BAREA and J.L. MONZÓN (eds.): *La Economía Social en España en el año 2000*, Valencia: Ciriec-España, pp. 128-142.
- CHAVES, R. and MONZÓN, J.L. (2012): «Beyond the crisis: the social economy, prop of a new model of sustainable economic development», *Service Bussines, Springer*, 6-1, pp. 6-25.
- CHAVES, R. (2008): «Public Policies and Social Economy in Spain and Europe», *CIRIEC-España, Revista de Economía Publica, Social y Cooperativa* (62): pp. 35-60.
- CIRIEC-INTERNACIONAL (2007): *The role of the co-operatives in the social dialogue in Europe*, Outcomes of the social partner program (SPP).

- CRUZ, C.N. (2010): *Mapa de desarrollo teórico en política pública y policy change: estado de la cuestión y tendencias*.
- CUNILL, N. (2000): «Responsabilización por el Control Social», in: CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD (ed.): *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Buenos Aires: CLAD; BID; EUDEBA, pp. 269-327.
- CUNILL, N. (2004): «Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico», in: A. ZICCARDI (ed.): *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México (DF): pp. 57-75.
- CUNILL, N. (2004): «La democratización de la Administración pública», in: L. BRESSER (ed.): *Política y Gestión Pública*, Buenos Aires: FCE/CLAD.
- CUNILL, N. (1998): «Entre el estado y el mercado: lo público no estatal», in: L.C. BRESSER and N. CUNILL (eds.): *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*, Buenos Aires: CLAD/Paidós, pp. 25-56.
- DEMOUSTIER, D. (1999): «La economía social: una economía privada, colectiva y no lucrativa, activa en la oferta de servicios, en el mercado de trabajo y en el mercado de capitales», *CIRIEC - España. Revista de economía pública, social y cooperativa*, 33, pp. 29-42.
- DOWNING, R. (2012): *Canadian Public Policy and the Social Economy*, Victoria: University of Victoria.
- ESMED - CEPES (2004): *La participación en el diálogo social de las organizaciones de economía social del sur de Europa*, Madrid.
- FAJARDO, G. (2012): «El fomento de la Economía Social en la legislación Española», *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, 107, pp. 58-97.
- GALLEGO, J.R. and PITXER, J.V. (2012): «La economía política de la concertación social territorial en España y la inclusión/exclusión de la economía social en un contexto de crisis. Análisis especial de los Pactos Territoriales en el País Valenciano», *CIRIEC - España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 76, pp. 127-157.
- HERNES, G. (2008): «The Interface Between Social Research and Policy Making», *European Sociological Review*, Vol. 24, n.º 2, pp. 257-265.
- JETTE, C. and VAILLANCOURT, Y. (2011): «Social Economy and Home Care Services in Québec: Co-Production or Co-Construction?», *Voluntas*, 22, pp. 48-69.
- JONES, B.D. and BAUMGARTNER, F. (2005): *The politics of attention: how governments prioritizes problems*, Chicago: University of Chicago Press.
- JULIÀ, J.F. y CHAVES, R. (2012): «Introduction: social economy, a third sector in a plural people-oriented economy», *Service Bussines*, Springer, vol. 6, n.º 1, Marzo 2012, pp. 1-4.
- KENDALL, J. (2000): «The mainstreaming of the third sector into public policy in England in the late 1990s: Whys and wherefores», *Policy & politics*, 28(4): pp. 541-562.
- KENDALL, J. (2001): «The third sector and the development of European public policy: Frameworks for analysis?», *Civil Society*, Working Paper 19.
- KENDALL, J. (2008): *Handbook on Third Sector Policy in Europe: multi-level processes and organized civil society*, Northampton, Edward Elgar Publishing.

- KINGDON, J.W. (2011): *Agendas, alternatives and public policies*, Updated second edition, Boston: Longman.
- LAVILLE, J.L. *et al.* (2005): *Action publique et économie solidaire: une perspective internationale*, París, Editions Érès.
- LINDBLOM, Ch.E. (1991): *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.
- MARTINÓN, R. (2005): *Las ideas en las políticas públicas: el enfoque de las coaliciones promotoras*, Documentos de trabajo Política y Gestión, n.º 3, Madrid.
- MENDOZA, X. y VERNIS, A. (2008): «The Changing role of governments and the Emergence of the Rational State», *Corporate Governance*, Volume 8, Issue 4, 2008, pp. 389-396.
- MONZÓN, J.L. (dir.) *et al.* (2008): *Grandes cifras de la Economía Social*, Valencia: CIRIEC España.
- MONZÓN, J.L. y CHAVES, R. (2008): «The European Social Economy: concept and dimensions of the third sector», *Annals of Public and Cooperative Economics*, n.º 79-3, pags. 549-577.
- MONZÓN, J.L., ANTUÑANO, I. y MARCO, F. (2010): *Nueva economía 20+20. Economía Social*, Escuela de Organización Industrial, Madrid.
- MONZÓN, J.L. (coord.) *et al.* (2010): *Informe para una ley de fomento de la Economía Social*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid.
- OSBORNE, S. (2007): *The Third Sector in Europe: prospects and challenges*, New York, Routledge.
- PASTOR, E. (2011): «El papel de la economía social como motor del cambio social y la democratización sostenible de las políticas públicas sociales en el ámbito local», *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, 104, pp. 143-169.
- PESTOFF, V. (2009): «Towards a Paradigm of Democratic Participation: Citizen Participation and Co-production of Personal Social Services in Sweden», *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 80 (2): pp. 197-224.
- ROUSSELIERE, D. y BOUCHARD, M. (2011): «Effets d'éviction ou de renforcement des politiques publiques a destination de l'économie sociale: Une analyse de Montreal», *Revue Economique*, Vol. 62 (5): pp. 941-955.
- SABATIER, P. A. (1998): «The Advocacy Coalition network: revisions and relevance for Europe», *Journal of European Public Policy*, n.º 5 (1): pp. 98-130.
- SABATIER, P.A. and JENKINS-SMITH, H.C. (1999): «The Advocacy Coalition Framework: An Assessment», in: P.A. SABATIER (ed.): *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview, pp. 117-165.
- SABATIER, P.A. and JENKINS-SMITH, H.C. (1993): *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*, Boulder, Colo.: Westview Press.
- SALAMON L.M. (1987): «Of market failure, voluntary failure, and third party of government Relations in the moderns Welfare State», *Journal of Voluntary Action Research*, n.º 16-2, pp. 29-49.
- SALAMON L.M. (dir.) (2002): *The tools of government. A guide to the New Governance*, New York, Oxfort Univ. Press.

- SAVALL, T. (2011): *La economía social en las políticas públicas: análisis de la participación de los agentes de la economía social en el proceso de elaboración de las políticas públicas*, València: Universitat de València, Facultat d'Economia.
- SAVALL, T. (2012): *Economía Social y Políticas Públicas. Revisión teórica de las líneas de investigación actuales*, Trabajo de investigación de Doctorado, Institut Universitari d'Economia Social i Cooperativa.
- SPEAR, R. (2000): «Organismos de apoyo», en cap. III CIRIEC: *Economía Social y Empleo en la Unión Europea*, CIRIEC España, Valencia, pp. 83-133.
- SPEAR, R. (2012): *A Dynamic Institutional Perspective on Policy for the Development of the Social Economy*, Working Paper, CIRIEC- Internacional.
- STIGLITZ, J. (2009): «Moving beyond market fundamentalist to a more balanced economy», *Annals of public and Cooperative Economics*, 80(3): pp. 345-360.
- SUBIRATS, J., KNOEPFEL, P., LARRUE, C. and VARONNE, F. (2010): *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona: Ariel.
- TINBERGER, J. (1952): *Política Económica: principios y formulación*, F.C.E., México, 1961.
- TOMÁS CARPI, J.A. (1997): «La Economía Social en un mundo en transformación», *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 25, pp. 83-115.
- TREMBLAY, C. (2009): *Advancing the Social Economy for Socio-economic Development: International Perspectives*, Canadian Social Economy Hub, University of Victoria.
- TREMBLAY, C. (2009): *International literature review of Public Policy supporting the Social Economy*, Canadian Social Economy Hub, University of Victoria.
- TREMBLAY, C. (2009): *Public Policy Trends and Instruments supporting the Social Economy: International Experiences*, Canadian Social Economy Hub, University of Victoria.
- VAILLANCOURT, Y. (2009): «Social economy in the co-construction of public policy», *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80(2): pp. 275-313.
- VALDÉS, F. (2009): «La representación institucional de la Economía Social: una aproximación desde el derecho vigente y desde el derecho propuesto», *CIRIEC - España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 66, pp. 37-60.
- VIENNEY, C. (1985): «L'organisation coopérative comme instrument de politique économique», *Revue Internationale de l'Economie Sociale*, n.º 16, pp. 55-64.
- VUOTTO, M. (2011): *El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social*, Oficina Internacional del Trabajo (OIT).