



CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 76, Diciembre 2012, pp. 127-157

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

Juan R. Gallego Bono
Josep V. Pitxer i Campos
Universitat de València

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa
ISSN edición impresa: 0213-8093. ISSN edición online: 1989-6816.

© 2012 CIRIEC-España

www.ciriec.es www.ciriec-revistaeconomia.es

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

Juan R. Gallego Bono

Josep V. Pitxer i Campos

Departament d'Economia Aplicada, Universitat de València

RESUMEN

Las crisis exigen idear instituciones que permitan conciliar la acumulación de capital y el progreso social. Dados los valores y principios que destilan, un mayor desarrollo e integración en el sistema socio-económico de las cooperativas y la economía social podría dotarlo de mayor creatividad social y perspectiva de largo plazo. Entonces, ¿por qué no participa más activamente la economía social en la concertación social territorial en España y en el País Valenciano? En base a un marco teórico evolucionista-regulacionista, se atribuye esta situación tanto a la falta de apoyo u oposición por parte de los participantes a la entrada de nuevos actores, como a la propia debilidad organizativa del movimiento cooperativo. Ahora bien, se muestra que cuando las entidades de economía social participan en la concertación territorial marcan la diferencia contribuyendo a obtener logros significativos en materia de desarrollo local y de cambio estructural, sugiriendo una línea de actuación futura.

PALABRAS CLAVE: Cooperativas, economía social, aprendizaje interactivo, corporatismo local, Pactos Territoriales por el Empleo.

CLAVES ECONLIT: B520, D830, H700, L300, J540, J580.

Cómo citar este artículo: GALLEGO, J.R. & 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, 127-157.

L'économie politique de concertation sociale et territoriale en Espagne et l'inclusion / l'exclusion de l'économie sociale dans un contexte de crise. L'analyse particulière des accords territoriaux dans la région de Valence

RESUME : Les crises impliquent de concevoir des institutions qui permettent de concilier l'accumulation de capital et le progrès social. Étant donné les valeurs et les principes que les coopératives distillent, un plus grand développement et une meilleure intégration des ces dernières dans le système socio-économique et l'économie sociale pourrait lui apporter une plus grande créativité sociale et des perspectives de long terme. Alors, pourquoi l'économie sociale ne participe-t-elle pas plus activement à la concertation sociale territoriale en Espagne et dans la région de Valence ? Sur la base d'un cadre théorique évolutionniste - régulationniste, cette situation s'explique tant par le manque de soutien ou d'opposition de la part des participants à l'entrée des nouveaux acteurs, qu'à la fragilité organisationnelle même du mouvement coopératif. Or, il est démontré que lorsque les entités de l'économie sociale participent à la concertation territoriale, elles se différencient en contribuant à réaliser des avancées significatives en matière de développement local et de changement structurel et en suggérant une ligne d'action future.

MOTS CLÉ : Coopératives, économie sociale, apprentissage interactif, corporatisme local, accords territoriaux en faveur de l'emploi.

The political economy of territorial social concertation in Spain and the inclusion/exclusion of the social economy in a context of crisis, with particular reference to the Territorial Agreements in the Valencia Region

ABSTRACT: Crises require the invention of institutions that make it possible to combine capital accumulation and social progress. Given the values and principles they express, greater development of cooperatives and the social economy and of their integration with the socio-economic system could improve the creativity and long-term prospects of the latter. So why does the social economy not play a more active part in social concertation in Spain or in the Valencia Region of this country? Based on an evolutionist/regulationist theoretical framework, this situation is ascribed both to the participants' lack of support or opposition to the entry of new actors and to the organisational weakness of the cooperative movement itself. However, this paper shows that when social economy organisations take part in the social concert of a geographical area they make a difference, helping to bring about significant achievements in the areas of local development and structural change. This points to future lines of action.

KEY WORDS: Cooperatives, social economy, interactive learning, local corporatism, Territorial Agreements for Employment.

1.- Introducción¹

Frente a la crisis económica actual, es indudable que la economía social puede jugar un papel importante muy especialmente en los ámbitos de la política de empleo y de desarrollo socio-económico en el territorio, como así lo han reconocido repetidamente las instituciones europeas, por ejemplo en el marco de las políticas regionales, de empleo y de cohesión social. Ahora bien, el presente artículo defiende la idea de que para hacer valer este papel las entidades de la economía social se enfrentan a un problema poco estudiado pero de importancia crucial. Se trata de la necesidad de que la economía social adquiera un mayor protagonismo en las políticas públicas y, en especial, en los procesos de concertación social territorial (regional y local).

Para profundizar en esta hipótesis, se esboza un marco teórico evolucionista y regulacionista en una perspectiva de Economía Política, para tratar de comprender los procesos sociales, económicos y políticos que influyen en la participación de los actores en la concertación social, lo que llamaremos la *lógica de inclusión/exclusión* de los actores. Para tal fin, las instituciones, y entre ellas las que definen el diseño y la implementación de las políticas públicas, son conceptuadas simultáneamente como soluciones organizativas y como espacios de expresión y de regulación de los conflictos (Coriat y Dosi, 1999). Esto nos permitirá desarrollar la dinámica de las relaciones (al propio tiempo que diluir los contornos) entre la *co-construcción* (diseño) de la política pública y la *co-producción* (aplicación) de la misma (Vaillancourt, 2009).

Para mostrar la pertinencia de esta hipótesis, el artículo se estructura como sigue. En primer lugar se desarrolla el planteamiento teórico, para ofrecer después un perfil de la organización institucional de la economía social en España y el País Valenciano. Sobre esta base se analiza seguidamente el proceso político de conformación de los Pactos Territoriales por el Empleo en el País Valenciano en el marco general del PAVACE (Pacto Valenciano por el Crecimiento y el Empleo), y las dificultades de la economía social para participar activa y directamente en el mismo. A partir de lo anterior, se evidencia la escasa participación de la economía social en el desarrollo efectivo de los Pactos Territoriales por el Empleo (PTEs) del País Valenciano, tratando de explicar este elemento y mostrando cómo ello limita el alcance, la capacidad transformadora y, en definitiva, el logro de los objetivos de dichos Pactos.

1.- La participación de Juan R. Gallego en este trabajo se beneficia de la ayuda financiera del Ministerio de Ciencia e Innovación al proyecto "La economía social en las políticas públicas. Perspectiva de política económica" DER2009-14462-C02-02, del que este autor participa en calidad de investigador, siendo Rafael Chaves Ávila el investigador principal.

El estudio se basa en la realización en el periodo 2009-2012 de más de cincuenta entrevistas en profundidad a los actores económicos y sociales, públicos y privados, que han participado tanto en la definición del marco general del PAVACE y los Pactos Territoriales como en el desarrollo efectivo de dichos Pactos en el territorio valenciano durante el último decenio. Se incluyen, por supuesto, entrevistas con responsables técnicos y políticos de las cooperativas y la economía social.

Centrando nuestro análisis en el plano regional y local, el artículo evidenciará cómo tras las dificultades de la economía social para tener una mayor presencia en las instituciones y los procesos de la concertación social se encuentran dos tipos de vectores. De un lado, la falta de apoyo de las administraciones públicas y la oposición a la entrada de nuevos actores por parte de los actores ya reconocidos. De otro lado, la debilidad misma del entramado organizativo del movimiento cooperativo y de la economía social. Desde esta perspectiva, además de luchar por ser reconocidas institucionalmente, las cooperativas y la economía social deberían esforzarse por mejorar su vertebración y su presencia territorial. Se reforzaría así su capacidad reivindicativa y la relevancia de su incorporación en las políticas públicas para garantizar el éxito de las mismas.

Estas dificultades que presentan las cooperativas y la economía social no son exclusivas de las mismas sino que son en alguna medida compartidas por los sindicatos y las organizaciones empresariales capitalistas, es decir, los otros dos grandes actores sociales de la concertación corporatista regional y local. En efecto, uno de los grandes retos que enfrentan la concertación regional y local en España y, en especial en el País Valenciano, es utilizar el *corporatismo local* como una estructura (innovación) institucional para *territorializar* la política regional de los gobiernos autonómicos (Gallego y Pitxer, 2010a y 2011), lo que haría del corporatismo local (Pactos Territoriales por el Empleo) un instrumento de planificación del desarrollo en el territorio, como se ha hecho en otros países (Köhler, 1999). Y ello requiere que exista un auténtico impulso y voluntad política de los gobiernos regionales para canalizar sus políticas a través de los Pactos Territoriales (corporatismo local), al tiempo que una mayor apuesta por el desarrollo de estructuras territoriales de representación y de apoyo por parte de sindicatos, asociaciones empresariales y cooperativas y economía social en general. Por desgracia, las limitaciones presupuestarias que padecen los actores sociales y económicos asociadas a la política de recortes amenaza con provocar el desmantelamiento progresivo de unas estructuras territoriales ya de por sí muy endebles.

2.- Crisis, economía social y política pública: los límites de un modelo corporatista

2.1. Crisis, instituciones y política pública

A lo largo de su historia, el sistema capitalista ha conocido una sucesión de fases de crecimiento y relativa estabilidad institucional seguidas de otras etapas de crisis y de cambio institucional. Es decir, aunque las economías de mercado están en continuo cambio, las grandes crisis son momentos de cambio acelerado porque son periodos en los que se cuestionan los valores, los compromisos institucionalizados, los resortes de la acumulación de capital y la propia política económica que en otro tiempo gozaron de cierta estabilidad y aceptación. De ahí que las crisis estructurales o grandes crisis, como la que padecemos en la actualidad, sean etapas de experimentación debido a las luchas que entablan los diferentes actores de un sistema económico para tratar de encontrar y de hacer valer una salida a la crisis ventajosa para sus intereses (Aglietta, 1979; Boyer, 1992; Lipietz, 1989).

Los agentes económicos operan en un contexto de racionalidad limitada y de incertidumbre radical, de modo que sólo disponen individualmente de un conocimiento limitado (Hayek, 1937 y 1945), al tiempo que sus capacidades y valores pueden ser divergentes. Desde esta perspectiva, las rutinas son *soluciones organizativas aceptables* que encuentran las empresas cuando se enfrentan a un conjunto de problemas repetidos (Nelson y Winter, 1982). Al propio tiempo, las personas que forman parte de las empresas son agentes (trabajadores, empresarios, etc.) que, individual y colectivamente considerados, pueden tener intereses conflictivos. Por esta razón, las rutinas son también instituciones que constituyen *compromisos o soluciones sociales* porque permiten modelar los comportamientos y mitigar así los conflictos entre actores distintos dentro de las empresas (Coriat y Dosi, 1999). En el presente artículo vamos a suponer que esta doble condición de las rutinas (y, más en general, de las instituciones) de formas organizativas y de compromisos sociales no son exclusivos de las empresas, sino de las organizaciones en general. Desde esta perspectiva, consideramos que las instituciones (tales como las estructuras para la concertación social) son al propio tiempo soluciones organizativas entre actores con competencias, relaciones, objetivos y valores diferentes y soluciones sociales entre actores (sindicatos, asociaciones empresariales, etc.) cuyos intereses pueden ser socialmente conflictivos. En tanto que compromisos sociales, las instituciones permiten el desarrollo de la iniciativa individual pero también la restringen (Aglietta, 1997).

Como los agentes económicos operan en un contexto de racionalidad limitada y de incertidumbre radical, necesitan interactuar con otros actores para cubrir sus carencias cognitivas e informativas. Por tanto, es a través de la interacción entre actores como éstos pueden colmar parcialmente sus déficit de conocimiento y obtener una solución aceptable a sus problemas. En este marco, la política pública no puede pretender estar en posesión de una información completa que no tiene ningún actor indivi-

dualmente considerado (Hayek, 1937 y 1945), de modo que no se puede esperar que sean eficaces aquellas políticas que presuponen a los *policy-makers* aquella capacidad. En un planteamiento evolucionista, el desarrollo de la política pública modifica las restricciones de conocimiento de los actores participantes en la misma, como consecuencia del proceso de aprendizaje que experimentan a través de su interacción. Se genera, pues, un *aprendizaje interactivo* entre hechos, valores y objetivos por parte de los *policy-makers*, y del resto de actores concernidos en la política (Witt, 2003: 78-82).

Desde esta perspectiva, un ámbito privilegiado de la política pública, en especial en tiempos de crisis, es contribuir a ampliar el campo de interacción de los actores como un medio para mejorar las capacidades informativas y cognitivas de todos ellos y de estimular la aparición de nuevas competencias y relaciones entre actores, base de la creatividad del sistema. Estas nuevas interacciones se organizan a través de redes de relaciones formales e informales de todo tipo entre actores.

Al propio tiempo, vamos a suponer que la interacción entre actores sobre una base ampliada, es decir, a partir del establecimiento de nuevas relaciones entre actores y de la ampliación de los actores en interacción, cumple dos funciones. De un lado, genera una mayor complejidad a la hora de regular posibles conflictos entre actores. De otro lado, y simultáneamente, es una fuente de resolución de viejos problemas y de descubrimiento de nuevas formas de hacer frente a nuevos problemas que también puede contribuir a la mitigación y la resolución de los conflictos.

Vamos a reflexionar, a partir del marco conceptual que viene de ser esbozado, sobre el significado de la concertación social (y, en especial, de una concertación de tipo corporatista) como institución, subrayando en particular la lógica de la inclusión/exclusión de los actores y lo que puede suponer su apertura a nuevos actores. Pero antes de ello, es necesario apuntar aunque sea muy sintéticamente la que puede ser la aportación de las cooperativas y la economía social en épocas de crisis.

2.2. El papel estratégico de las cooperativas y la economía social frente a la crisis

Para salir de la crisis se impone construir instituciones capaces de compatibilizar la acumulación de capital y el progreso social. Ahora bien, las formas aceptables de acumulación de capital, como también lo que se entiende por progreso social, no son algo estático sino que evolucionan con el tiempo. Desde esta perspectiva, se entiende que para hacer frente a la crisis en los países desarrollados es necesario incorporar en el sistema socio-económico todo un conjunto de principios (sociales, ambientales, etc.) que son esenciales para definir instituciones socialmente aceptables, ambientalmente sostenibles, etc. También se trata de encontrar formas socialmente más aceptables de provisión de servicios sociales y de explotación de recursos naturales y patrimoniales, etc.

Todas estas preocupaciones actuales permiten ir oteando posibles futuros escenarios de la post-crisis. Y nótese cómo estas nuevas preocupaciones y valores se insertan en la interacción entre lo económico, lo social y lo político. Un nuevo *modelo de desarrollo* comporta la coincidencia de un nuevo

paradigma industrial, una nueva trama de instituciones (*modo de regulación*) y un nuevo modelo de crecimiento (*régimen de acumulación*). Y en este proceso la *sociedad civil* (que se sitúa entre el mercado y el Estado) va a jugar un papel esencial (Lipietz, 1989). Pues bien, en un mundo en transformación, y los episodios de crisis estructurales son los máximos exponentes de este proceso, la economía social va a adquirir un carácter estratégico porque deviene tanto la expresión como uno de los pilares básicos de una sociedad civil dinámica y creativa, como lo ha expresado Tomás Carpi (1997:270).

Como ha explicado este último autor, el fundamento de este papel estelar de la economía social reside en que puede ser un vehículo privilegiado del asociacionismo de cuyo desarrollo se alimenta precisamente la sociedad civil. Y ello a través de la conformación de organizaciones de producción de bienes y de prestación de servicios portadoras de toda una serie de valores y principios cada vez más aceptados, tales como la igualdad de género, el desarrollo sostenible, el desarrollo de base endógena o la democracia dentro y fuera de la empresa (Tomás Carpi, 1997, Valero y Alba, 2007).

El desarrollo local comparte muchos de los valores de la economía social, tales como el compromiso con el territorio, la democracia y la participación desde la base, la cooperación y el fomento del asociacionismo. Desde esta perspectiva, la economía social puede constituir un instrumento de primer orden en las políticas de desarrollo local, especialmente en los ámbitos del emprendedurismo y la innovación social en un contexto de crisis (Meliá y Campos, 2010; Garnier, 2012). Para ello hay que reparar en que el desarrollo local se ha de basar en una apropiada combinación entre la trama de relaciones formales e informales en el ámbito socio-económico (*capital relacional*) y la trama de relaciones formales e informales en la ámbito socio-político (*capital social*), y que ambas no tienen porqué coincidir (Gallego y Nácher, 2003). En este sentido, la economía social integra una gran diversidad de valores y formas de organización que tan pronto pueden constituir entidades de mercado (cooperativas, sales, etc.) como de no mercado (fundaciones...) (Chaves y Monzón, 2007). De este modo, la economía social define un campo privilegiado para la generación de una dinámica de interacción recíproca entre entidades ricas en capital social y entidades ricas en capital relacional (Gallego, 2008). Pero ello requiere que funcione a pleno rendimiento el principio de inter-cooperación y que exista una elevada vertebración de la economía social.

Relacionado con esto último, el grado efectivo de reconocimiento que reciban las cooperativas y la economía social en la política pública va a depender en términos generales de dos factores básicos. De un lado, del peso de las cooperativas y la economía social en las relaciones de poder. De otro, del grado de sensibilidad que tengan los poderes públicos hacia las cooperativas y la economía social, lo que dependerá a su vez de la ideología del partido en el gobierno y de los actores socio-económicos participantes en las políticas públicas, y de la propia valoración social que tengan las cooperativas y la economía social en la realidad en cuestión (Tomás Carpi, 1992 y 1997).

Todos estos factores van a definir, de un lado, el marco institucional que conforma las reglas de juego en las que se desarrollan las cooperativas y la economía social. Y de otro, el conjunto de las

diferentes políticas de estímulo a las cooperativas y la economía social. Ambos elementos constituyen los dos frentes básicos de la política económica en el campo de la economía social (Chaves, 2012). En este sentido, una de las instituciones más importantes en el ámbito de la política pública nos remite al *modelo corporatista de concertación social*.

2.3. El modelo corporatista: limitaciones frente a la crisis, lógica de inclusión/exclusión de la economía social y renovación institucional

Para comprender el grado de participación de la economía social en la política pública, es necesario profundizar en el *tipo de participación* y en los *mecanismos de gobernanza o de coordinación* de los actores en la misma. En el primer ámbito, Vaillancourt (2009) distingue dos tipos esenciales de participación de los actores del mercado y de la sociedad civil y, dentro de esta última, de la economía social, en la política pública. De un lado, la *co-producción*, es decir, la participación de los actores en la aplicación de la política pública. De otro, la *co-construcción*, consistente en la participación de los actores en el propio diseño de la política pública. Y dentro de cada una de estas dos grandes opciones participativas en la política pública, Vaillancourt (2009) distingue cuatro modelos de gobernanza: 1) uno de *mono-construcción* o de *mono-producción*, en el que el estado diseña y/o aplica, respectivamente, la política pública de forma jerárquica y sin contar con ningún otro actor; 2) un *modelo neo-liberal*, en el que el estado o las administraciones públicas diseñan y/o aplican la política pública apoyándose exclusivamente en el sector privado de la economía; 3) un *modelo corporatista*, en el que se incluyen en la negociación y/o aplicación de la política pública a sindicatos y organizaciones empresariales, pero excluyendo a otros actores y 4) un *modelo* más *plural*, democrático y solidario, en el que además de participar el Estado, el mercado y los sindicatos y organizaciones empresariales capitalistas, también participarían otros actores entre los que destacaría la economía social.

El autor sostiene que lo importante es que el tercer sector o la economía social participen no sólo en la aplicación de las políticas públicas junto a otros actores, sino en el propio diseño de las mismas, porque ello podría contribuir de forma significativa a la conformación de una política pública más participativa y democrática, esto es, guiada más por el interés general que por los intereses de grupos de interés reducidos. Y todo ello al tiempo que se trataría de una política más propicia a la innovación social.

Aunque Vaillancourt (2009:303-304) defiende la proximidad (desde una doble perspectiva conceptual y práctica) entre co-producción y co-construcción de las políticas públicas, no estudia con detalle las relaciones entre ambos procesos. Ahora bien, lo que resulta interesante para nuestro propósito en este trabajo es dinamizar algunas de las relaciones entre ambas modalidades de participación en la política pública en el contexto de una *gobernanza multinivel*. Es decir, los procesos de diseño y de aplicación de las políticas públicas van a requerir de la coordinación o regulación de las relaciones entre actores en cada uno de los diferentes niveles territoriales (*gobernanza horizontal*), y otro tanto se exige en el ámbito de las relaciones entre los actores públicos de un nivel y los actores públicos y

privados de un nivel inferior dependientes del mismo (*gobernanza vertical*) y en el seno mismo de la organización de cada actor entre diferentes niveles territoriales y sectoriales (*gobernanza vertical*) (Enjolras, 2010; Gallego y Pitxer, 2011). La reflexión se centrará en la *concertación corporatista*, porque ésta es la modalidad de gobernanza más relevante para nuestro objeto de estudio.

El primer aspecto a destacar, es que el reconocimiento institucionalizado de la participación en el diseño de la política pública no sólo comporta una dimensión institucional en su vertiente de participación en la definición de la política, como sugiere Vaillancourt (2009), sino que es un recurso de poder para los actores participantes. Uno de los aspectos básicos de la participación de los actores en la política pública a través de los procesos de concertación social es que estos actores pueden involucrarse en el proceso de toma de decisiones relativo a un amplio espectro de aspectos de la política pública. Esto puede permitir a los actores participantes ofrecer cuanto menos su perspectiva general sobre un extenso conjunto de procesos y, eventualmente, poder influir en las decisiones que se adoptan sobre los mismos. Del mismo modo, cuando un actor no forma parte de la concertación social no puede beneficiarse de esta información, perspectiva, visibilidad social y capacidad de influencia general. Y, de hecho, una de las características fundamentales de la *gobernanza corporatista* es que las administraciones públicas reconocen a un número reducido de actores (y no a otros) el derecho a participar en ciertos aspectos de la política pública (Baccaro, 2003). Los participantes, junto a los beneficios organizativos que supone el reconocimiento institucional a la participación (*lógica de la influencia*) persiguen la consecución de beneficios para sus asociados (*lógica de la afiliación*) (Schmitter y Streeck, 1981, citado por Beneyto, 2000: 24; ver también Köhler y Martín Artiles, 2010: 241), pero en contrapartida estos participantes se comprometen (aunque sea implícitamente) a tratar de canalizar y modular las aspiraciones de sus bases (Goldthorpe, 1991). Además, la legitimidad para la participación, por ejemplo de sindicatos y asociaciones empresariales, no sólo procede del reconocimiento estatal sino del reconocimiento recíproco que se dispensan los actores no públicos entre sí. Esto, unido a la posibilidad de tener que compartir no sólo influencia, sino algún tipo de recursos, es lo que lleva al predominio de una lógica de exclusión de los actores no participantes en la concertación (Gallego y Pitxer, 2012). Por tanto, un insuficiente reconocimiento de la economía social como interlocutor o participante en los procesos de concertación (co-construcción) podrían excluir a la economía social en los procesos de aplicación efectiva de la política (co-producción), porque por ejemplo podría reducir la elegibilidad de las fórmulas cooperativas a la hora de impulsar iniciativas. Tal podría ser el caso en las políticas de desarrollo local y, en especial, en las iniciativas en los ámbitos del autoempleo y el emprendimiento².

Además, hay que tener en cuenta la dimensión organizacional vinculada a la participación en procesos de política pública (máxime si son de co-construcción) y que está vinculada a la interacción de los actores sobre nuevas bases y al cambio de valores, objetivos y competencias que ello puede comportar. Con las posibilidades que dicha participación abre en términos de co-evolución y de superación de una perspectiva de corto plazo entre los actores participantes. En efecto, la participación en los procesos de concertación fuerza a las organizaciones participantes a dedicar recursos y energía

2.- Con todo, esta exclusión de la economía social puede ser, y de hecho lo es, compatible con su participación en procesos de co-decisión más parciales y sectoriales (en los ámbitos específicos de este tipo de entidades).

en ser capaces de formarse un punto de vista sobre el conjunto de los temas de la agenda negociadora y tener la capacidad de comunicarlos y defenderlos. Hace falta un proceso de adquisición de conocimiento y de discusión interna informada para poder elaborar una narrativa que constituya la base para poder jugar un papel *proactivo* en el marco de la concertación social. Por tanto, si los actores no realizan este esfuerzo de organización, de formación, de renovación y de captación de cuadros técnicos de buen nivel (Köhler, 1999) se ven abocados a un papel en el mejor de los casos *reactivo*. De igual modo, el esfuerzo de los actores en este campo mejora sus *competencias* (habilidades) y, por consiguiente, su *capacidad de absorción* (de información y de conocimiento, de otros actores y del entorno) en este ámbito, lo que a su vez puede reforzar su capacidad propositiva o proactiva en este tipo de procesos de concertación.

Otra dimensión dinámica de las relaciones entre los procesos de co-construcción y de co-producción radica en que a los procesos de diseño de la política pública (no sólo corporatistas sino incluso más plurales) subyace con frecuencia, por ejemplo en el ámbito del desarrollo local, un contexto de aplicación caracterizado por una gobernanza estatal jerárquica y una organización burocrática de los actores participantes. Ello es debido a que el proceso de partenariado puede haber sido construido expresamente para poder acceder a la captación de recursos externos (Hastings, 1996; Gallego y Nácher, 2003; Gallego y Pitxer, 2010a y 2010b).

Profundizando en las bases humanas y materiales necesarias para la participación en las políticas públicas, hemos sugerido que para participar en la aplicación de las políticas públicas los actores necesitan contar con estructuras de apoyo en los diferentes ámbitos (por ejemplo, territoriales) en los que se desarrollen las actuaciones. Y esto va a exigir la existencia de mecanismos de gobernanza también participativos y democráticos en el interior de cada una de las organizaciones de los actores (gobernanza vertical) para que respalden e impulsen a las estructuras descentralizadas necesarias para participar tanto en la definición como en la implementación de las políticas. Por tanto, en ausencia de un desarrollo por parte de todos los actores (públicos, privados y mixtos) de estructuras políticas y técnicas bien implantadas en el territorio, éstos no podrán participar no ya en el diseño de las políticas sino tampoco en la aplicación de las mismas (Hernes y Selvik, 1988; Köhler, 1999; Gallego y Pitxer, 2011).

De la discusión anterior se infiere que una estructura institucionalizada de participación plural de los actores en la política pública no garantiza la participación efectiva de los mismos. No ya porque es posible que los poderes públicos no les ofrezcan las oportunidades necesarias para poder desplegar efectivamente las políticas pactadas en los acuerdos institucionalizados, sino debido a la propia debilidad organizativa de estos actores. O incluso los actores participantes en la co-producción, tales como la economía social (aunque lo mismo podría decirse de sindicatos o de otras organizaciones empresariales) podrían carecer de las competencias, de las relaciones y de la presencia efectiva en el territorio necesarias para poder participar de forma real, no ya en el diseño sino en la aplicación de la política.

Nótese cómo las competencias y las redes de relaciones de los actores en el territorio, además de ser importantes para la participación efectiva de un actor (sea éste el que sea) en la política pública,

también son esenciales para la *eficacia* y la propia *aplicación* de la política pública. De ahí derivan dos implicaciones de interés para el objetivo de nuestro trabajo.

Primero, significa que la dinámica de aguas abajo o de aplicación efectiva de la política pública, podría tener cierta autonomía relativa con respecto a la política de co-construcción. De ahí se desprenden dos ideas. De un lado, que el poder para participar en el diseño de la política no deriva única y exclusivamente de estar en una mesa donde se diseñarían supuestamente las políticas de desarrollo local, sino del peso (competencias, redes de relaciones y estructuras de apoyo) que tengan los actores en los ámbitos donde la política debe aplicarse y desarrollarse en la práctica y en lo concreto. Este argumento parece especialmente razonable en ámbitos en los que las políticas de estímulo a la creación de empresas pueden canalizarse a través de fórmulas societarias muy distintas. Otro tanto ocurre en el ámbito de la prestación de servicios de todo tipo a personas.

De otro lado, el ámbito de la "aplicación" podría ser realmente determinante en la propia configuración de los procesos de co-construcción de las políticas públicas. Hasta el punto de que la existencia de una amplia base socio-económica de un actor en el campo del despliegue de la política pública podrían favorecer un proceso *bottom-up* (ascendente) que presione hacia la presencia del actor en los procesos de co-construcción de la política pública.

Segundo, hay que tener en cuenta que los actores y las personas que participan en el diseño de las políticas públicas no son con frecuencia los mismos que van a participar en la aplicación o desarrollo de las mismas. Con frecuencia, en el diseño institucional participan personas de mayor perfil político, mientras que en la aplicación de las políticas operan personas de mayor perfil técnico. Cuando existe una fuerte escisión entre ambos niveles y colectivos, porque no existe una gobernanza cooperativa basada en una comunicación franca y fluida entre ellos, es muy posible que la política de co-construcción pueda excluir a actores por su falta de peso político o incluso puede tender a excluir a actores que podrían ser estratégicos en la puesta en marcha de la política. En cambio, cuando en el ámbito de la co-construcción operan algunas personas con perfil técnico y/o mixto con responsabilidades o competencias (habilidades) en las políticas efectivas, como ocurre en algunos países escandinavos (Hernes y Selvik, 1988), cabe esperar que el proceso de co-construcción opere con una lógica más inclusiva, en atención a una mayor valoración de los nuevos actores en la gestión técnica de las políticas.

El territorio, entendido como espacio construido por los actores a través de su interacción, al propiciar la *proximidad geográfica* (en términos de distancia-tiempo) y facilitar la *proximidad organizada* (en términos de saber-hacer técnico, perspectiva institucional y valores compartidos) entre actores (Torre, 2009) favorece relativamente la combinación de perfiles políticos y técnicos, en contraste con otros procesos de co-construcción institucional que tienen lugar al máximo nivel político. Esto puede favorecer el desarrollo de nuevas redes de relaciones socio-económicas y socio-políticas. Desde esta perspectiva, la flexibilidad que aporta a la política pública la economía social (Tomás Carpi, 1997; Vaillancourt, 2009) se ve redoblada por la flexibilidad y la creatividad que proporciona el territorio.

Por último, hay que tener en cuenta que las cooperativas y la economía social comparten algunos objetivos con sindicatos y organizaciones empresariales capitalistas (Lozano, 2003). Desde esta perspectiva, aunque en el corto plazo pueda predominar una lógica de exclusión de los actores de la economía social (en los procesos de concertación social), en el largo plazo podría dominar una lógica de la inclusión. Por tanto, lo que es estratégico es que las entidades y organizaciones cooperativas y de la economía social intensifiquen sus relaciones con el resto de actores lo que podría acabar traducándose en una participación efectiva en los procesos de política pública. Esto último, podría permitir superar las estructuras corporatistas en pro de estructuras más democráticas y solidarias (Vaillancourt, 2009). Ahora bien, más importante es todavía que a través de la interacción los actores mejoran su conocimiento del resto de actores y enriquecen así sus propios objetivos ampliando al mismo tiempo sus intereses. Eso genera un proceso colectivo de mejora individual y colectiva de las competencias, relaciones, objetivos y valores de los actores que amplía y renueva constantemente el campo de actuaciones factibles de los mismos. La incorporación a la concertación de las cooperativas y la economía social, puede contribuir así a la renovación e innovación institucional en la concertación social.

3.- Concertación social, crisis y economía social en España

3.1. Organizaciones del cooperativismo y la economía social

Todas las cooperativas comparten un amplio abanico de atributos (toma de decisiones democrática, legislación propia, etc.), lo que avala la idea de una cierta unidad de este conjunto de empresas. Ahora bien, también es cierto que múltiples factores (el sector de actividad, el tamaño empresarial, el tipo de cooperativa, el territorio, ...) provocan significativas diferencias internas en el seno del cooperativismo (Alba, 2006: 257 y ss.). Y estas diferencias se agrandan cuando nos referimos al conjunto de entidades de economía social. Esta ambivalencia en el seno de la economía social constituye el factor fundamental para comprender la elevada dispersión organizativa del mismo, por un lado, y los pasos hacia la unificación o creciente cohesión del sector, de otro.

En cuadro adjunto se recoge el catálogo de organizaciones del cooperativismo y la economía social en España y en el País Valenciano. Como visión de conjunto, salvando por tanto ciertas particularidades, diremos que se trata de una estructura organizativa donde el protagonismo principal recae en las federaciones sectoriales (ya sea por rama de actividad o por clase de entidad de economía social) de ámbito autonómico. Algo que responde a un origen en la época franquista en la que se alimentó la organización del movimiento cooperativo en base al doble criterio de división por clases y por territorios, en este último caso partiendo de la estructura provincial³. Posteriormente, con la creación de las comunidades autónomas (y sus correspondientes competencias, entre las cuales están

las relativas al ámbito de las cooperativas), desde mediados de los años ochenta las organizaciones sectoriales adoptarán el ámbito autonómico como espacio privilegiado de actuación. Se trata de unas organizaciones que, en pocas palabras, persiguen el triple objetivo de: a) prestar servicios a, y defender los intereses de, sus asociados; b) fomentar el cooperativismo y la economía social, y c) participar institucionalmente, recabando información e intentando incidir sobre las políticas públicas, como vía de avance en los dos objetivos anteriores.

Cuadro 1. Organizaciones del cooperativismo y la economía social en España y en el País Valenciano

España (CEPES -Confederación Empresarial Española de la Economía Social-)	País Valenciano
Socios de ámbito estatal:	
Cooperativas Agro-alimentarias de España ←	FECOAV – Federació de Cooperatives Agro-alimentàries de la CV (CONCOVAL)
HISPACOOOP – Confed. Española Cooperativas Consumidores y Usuarios España ←	FCCV – Feder. Cooperativas de Consumidores y Usuarios de la CV (CONCOVAL)
COCETA – Confederación Española de Cooperativas de Trabajo Asociado ←	Federación de Cooperativas Eléctricas de la CV (CONCOVAL)
CONCOVI – Confederación de Cooperativas de Vivienda de España ←	FEVECTA – Fed. Valenciana d’Empr. Cooperat. de Treball Associat (CONCOVAL)
UNACOMAR – Unión de Cooperativas del Mar ←	FECOVI – Federación Valenciana de Cooperativas de Vivienda (CONCOVAL)
UECOE – Unión de Cooperativas de Enseñanza ←	UCEV – Unió Cooperatives d’Ensenyament Valencianes (FEVECTA-CONCOVAL)
UCOTRANS – Unión de Cooperativas de Transporte de España ←	FECOTRANS – Feder. Cooperativas de Servicios y Transportes CV (CONCOVAL)
CNEPS – Confederación Española de Mutualidades ←	Federación de Mutualidades de Previsión Social de la CV
CONFESAL – Confederación Empresarial de Sociedades Laborales de España ←	FEVES – Federació d’Empreses Valencianes d’Economia Social / Societats Laborals
CERMI – Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad ←	
FAEDEI – Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción ←	AVEI – Asociación Valenciana de Empresas de Inserción
AFEM – Asociación FEAPS para el Empleo	
FNCP – Federación Nacional de Cofradías de Pescadores	
REAS – Red de Economía Alternativa y Solidaria	
Socios de ámbito autonómico (de carácter intersectorial):	
CEPES-Andalucía – Confed. de Entidades para la Economía Social en Andalucía	
COOPCAT – Confederació de Cooperatives de Catalunya	
CONCOVAL – Confederació de Cooperatives de la Comunitat Valenciana ←	CONCOVAL – Confederació de Cooperatives de la Comunitat Valenciana
CEPES-Extremadura – Confed. Entidades Econ. Social y Autónomas de Extremadura	
FECOMA – Federación de Cooperativas de Madrid	
CEPES-Navarra – Confederación de Entidades para la Economía Social de Navarra	
KONFEKOOP – Confederación de Cooperativas de Euskadi	
Grupos empresariales de economía social:	
Grupo ASCES – Asociación para la Cooperación de la Economía Social ←	Grupo ASCES – Asociación para la Cooperación de la Economía Social (Anecoop, Consum, Florida, Grupo Sorolla)
Grupo ATLANTIS	
Fundación Espriu	
ONCE – Organización Nacional de Ciegos	
Grupo UNIDE – Unión de Detailistas Españoles Sociedad Cooperativa	
Corporación MONDRAGÓN	
Grup CLADE (grupo intersectorial de empresas, la mayoría cooperativas)	
Grupo Fundosa (división empresarial de la Fundación ONCE)	

(*) Nota: Se incluyen únicamente las organizaciones vinculadas a CEPES. La Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (y la Federación de Cajas Rurales y Cooperativas de Crédito Valencianas, integrada en la misma) no están integradas en CEPES, aunque lo han estado. Por su parte, la Unión Nacional de Cooperativas de Consumidores y Usuarios de España tampoco forma parte de CEPES, algo que probablemente es extensible a alguna otra organización.

FUENTE: Elaboración propia a partir de CEPES (2011: 48-67), Alba (2006: 272), Savall (2011: 64) e información online de las organizaciones.

3.- “La Obra Sindical de Cooperación impondría una organización del movimiento cooperativo basada en la división por clases y por territorios, con base en las estructuras provinciales y estatales. La organización representativa que mantenemos hoy es heredera directa de ese modelo, cuya idoneidad no se ha cuestionado” (Alba, 2006: 259-260).

Atendiendo a los objetivos anteriores, las federaciones sectoriales autonómicas se integran en uniones o confederaciones de su mismo sector a escala estatal, las que a su vez es habitual que formen parte de organizaciones europeas o internacionales de su campo de actividad.

Por otra parte, desde finales de los años ochenta, estas mismas federaciones sectoriales autonómicas se integran en confederaciones autonómicas de carácter intersectorial. En unas comunidades autónomas se trata de una confederación de cooperativas exclusivamente (País Valenciano, Catalunya, Euskadi y Madrid), mientras que en otras se abarca junto a las cooperativas el resto de entidades de economía social (Andalucía, Extremadura y Navarra). A esto se unen comunidades autónomas en las que no se ha dado este paso, conservando las federaciones sectoriales autonómicas todo el protagonismo, tanto autonómico como de inserción a niveles territoriales superiores.

Con esta misma lógica, en 1992 se crea la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES), que ha conseguido aglutinar prácticamente todo el conjunto de organizaciones de la economía social en España. Las 29 organizaciones actualmente integradas en esta Confederación responden a un triple perfil: 14 confederaciones sectoriales de ámbito estatal, 7 confederaciones autonómicas de carácter intersectorial y 8 grupos cooperativos (CEPES, 2011). Con este esquema, y tomando como ejemplo el caso del País Valenciano, las diez asociaciones sectoriales valencianas están integradas en CEPES de una manera indirecta: a) todas ellas a través de sus respectivas confederaciones sectoriales de ámbito estatal y b) siete de ellas a través de la Confederación de Cooperativas de la Comunitat Valenciana. A su vez, en el cuadro anterior se hace mención explícita al grupo ASCES, con sede en València aunque con ámbito de actuación estatal, integrado directamente en CEPES.

Para completar esta caracterización de la estructura del tejido asociativo en el campo de la economía social, resulta necesaria la referencia a los dos ámbitos no contemplados en el cuadro. De un lado, el marco internacional, donde Europa, el Mediterráneo e Iberoamérica son tres frentes destacados. En este sentido, cabe subrayar la proyección internacional, tanto de CEPES⁴ como de las confederaciones sectoriales integradas en la misma, para defender los intereses de sus asociados a través de la actuación en este frente. De otro lado, el ámbito local (inferior al autonómico), donde acaban diseñándose, concretándose y desplegándose las políticas de desarrollo socioeconómico, marco en el que tienen cabida la promoción y el fomento de las figuras de economía social. A este respecto, el elemento caracterizador del conjunto de organizaciones de economía social en el País Valenciano es la debilidad de sus estructuras territoriales. Lo más frecuente, algo que pasa tanto en la Confederación de Cooperativas como en la mayor parte de las federaciones sectoriales (concretamente en siete de las diez), es contar con una única sede en València, lo que es sinónimo de una nula estructura de acción territorial por parte de las mismas. Las excepciones a lo anterior son FEVECTA (que cuenta

4.- A título de ejemplo, cabe citar la pertenencia de CEPES a las plataformas Social Economy Europe y Cooperatives Europe, representativas de la economía social y las cooperativas a nivel europeo, así como ser miembro activo (a través de la coordinación de la misma) de la Red Euro-mediterránea de la Economía Social (ESMED) desde su creación en 2000, y ello para impulsar y fortalecer la economía social en la cuenca mediterránea.

con cuatro sedes más una oficina de atención adicional), FEVES (que distribuye su estructura técnica atendiendo a un ámbito provincial) y la Federació de Cooperatives Agro-alimentàries (que cuenta con una estructura provincial a causa de no haber desmantelado las antiguas Uniones Territoriales cuando se creó la federación). En suma, en el mejor de los casos, únicamente se cuenta con una estructura territorial de carácter exclusivamente técnico, lo que si bien facilita la atención a los socios y la prestación de servicios de formación y asesoramiento en la creación de empresas de economía social, no permite afrontar de manera adecuada el trabajo más político consistente en la potencial participación en los procesos de concertación local.

Y éste es uno de los principales elementos que deben guiar nuestra valoración de la estructura organizativa presentada hasta ahora. En concreto, es una opinión ampliamente compartida el que las entidades de economía social no gozan del reconocimiento y la presencia institucional que les debería corresponder (Alba, 2006: 257-259), algo que se da de manera mucho más acusada en aquellos ámbitos de carácter global o transversal (Lozano, 2003). A su vez, esta presencia institucional acostumbra a tener lugar en órganos de consulta cuya opinión es no vinculante, y en los que por lo general la consulta es no obligatoria (Lozano, 2003: 14, 19)⁵. Ahora bien, además de la insuficiente riqueza de esta presencia institucional, creemos necesario subrayar la interrelación existente entre el tipo de participación institucional de las organizaciones de la economía social y la insuficiente vertebración de este tejido asociativo.

Efectivamente, el tipo de participación institucional (mayoritariamente sectorial) alimenta el protagonismo de las federaciones y confederaciones sectoriales, quienes actúan en nombre propio (no en representación de la confederación intersectorial). Y esto es tan cierto a escala autonómica como a nivel estatal. Este es un hecho que, junto con el origen de las asociaciones descrito más arriba, perpetúa el peso específico de estas organizaciones sectoriales y ralentiza la consolidación de las confederaciones intersectoriales (en nuestro caso, CEPES a nivel estatal y CONCOVAL en el País Valenciano). Esto dificulta el papel de unas confederaciones que, a través de la intercooperación, contribuyen a ir limando las diferencias internas al movimiento cooperativo y entre éste y el resto de entidades de economía social. Y, en sentido contrario, sin este avance de las confederaciones intersectoriales resulta muy difícil exigir una mayor presencia institucional, especialmente en los ámbitos de carácter más global (tanto a escala estatal como autonómica). En este sentido, resulta ilustrativa la siguiente reflexión de CONCOVAL: "Todo este entramado de organizaciones ha de ser vertebrado de manera eficaz para que la maquinaria representativa funcione con fluidez. (...) Hemos de ser justos. E, igual que admitimos errores y debilidades, se ha de reconocer que debería ser un motivo de satisfacción comprobar que, cada vez más, los cooperativistas de la Comunidad Valenciana tienen un lenguaje común y que están dando al término «intercooperación» su verdadero significado, mucho más amplio que en épocas pasadas. Se está iniciando un trayecto largo pero trazado con firmeza, que nos ha de conducir a una vertebración auténtica del cooperativismo valenciano, en el que

5- No entraremos en el análisis de estos espacios de participación institucional, algo que ha sido desarrollado con detalle en Lozano (2003), Savall (2011) y Chaves (2012).

-probablemente- no hacen falta tantas entidades sino más cooperación” (Alba, 2006: 271). Una apuesta por las confederaciones intersectoriales que debería acompañarse del desarrollo, por parte de las mismas, de verdaderas estructuras con capacidad de actuación a escala territorial, tanto a nivel político como técnico.

3.2. El modelo corporatista de la concertación regional en el PV y la lógica de inclusión-exclusión de las cooperativas y la economía social

Desde la recuperación del autogobierno valenciano con la aprobación del Estatuto de Autonomía, los sucesivos gobiernos regionales necesitados de legitimación (Bono et al, 1985) han tratado de impulsar procesos de concertación social. Esto ha conducido a un proceso de concertación social de tipo esencialmente corporatista, en virtud del cual el gobierno autonómico ha reconocido la representatividad de los sindicatos mayoritarios CCOO-PV y UGT-PV, de un lado, y de la patronal CIERVAL (formada por las provinciales CEV –València–, COEPA –Alacant– y CEC –Castelló–), de otro. A su vez, este proceso ha suscitado un cierto rechazo por parte de organizaciones sindicales y patronales excluidas de la concertación por su falta de representatividad institucional. En este sentido, también las cooperativas y la economía social han quedado fuera de estos grandes acuerdos, y no han dejado de reivindicar a lo largo del tiempo su inclusión en los mismos. Es decir, aunque es cierto que las cooperativas y la economía social están presentes en algunos órganos consultivos del País Valenciano de carácter general y especialmente vinculados a la economía social⁶, no lo es menos que han quedado fuera desde siempre en el acuerdo o pacto regional más general.

El criterio utilizado para decidir la inclusión o la exclusión de las diferentes organizaciones de representación de intereses en los procesos de concertación social a escala autonómica es el del peso relativo de las mismas. De no alcanzarse un umbral mínimo, a la organización en cuestión no se le reconoce la representatividad institucional, lo que resulta bastante razonable. Desde esta perspectiva, el relativamente escaso peso, en términos de empresas y empleo de las cooperativas y la economía social en el conjunto de la economía valenciana es el factor que motiva su exclusión. Y otro tanto cabría decir a escala estatal.

A pesar de lo anterior, y atendiendo a las especificidades y a la potencialidad de la economía social, tanto el Parlamento Europeo en el Informe sobre la Economía Social de 2009 (Savall, 2011: 20-22), como el Congreso de los Diputados en el informe de la Subcomisión para el Fomento de la Economía Social (2011), coinciden en la necesidad de reconocer a la economía social como agente con personalidad propia y dotarlo de mayor protagonismo en el diálogo social intersectorial. Ahora bien, la “necesidad” de la patronal CIERVAL de hacer valer su condición de actor único “representativo” del mundo empresarial, y la consideración de las cooperativas y la economía social como un actor que puede competir por este mismo espacio, ha generado el rechazo frontal sistemático de la CIERVAL a la integración del movimiento cooperativo en la concertación social valenciana.

6.- Savall (2011) y Chaves (2012) muestran en detalle este conjunto de órganos institucionalizados de participación, tanto en España como en el País Valenciano.

Muy distinta ha sido la posición sindical, algo en lo que coinciden diversos entrevistados⁷: “En el marco del PAVACE, en CCOO a la hora de elaborar propuestas siempre teníamos varias reuniones con el movimiento cooperativo y con la sales antes de ir a las mesas de negociación. Y tanto nosotros como UGT, teníamos la costumbre de sentarnos con estas entidades para ver sus necesidades e inquietudes de manera que pudiésemos incorporar sus propuestas en la negociación. Por ejemplo, recuerdo discutir sobre aspectos tales como la apertura de líneas de financiación, su presencia en las Sociedades de Garantía Recíproca” (entrevista con sindicalista de CCOO, 2011). Ahora bien, la lógica del apoyo recíproco entre los agentes económicos y sociales participantes en los grandes acuerdos, este es, el reconocimiento mutuo como base de la legitimidad de la representación, conduce a la exclusión (si es necesario) de otros actores posibles candidatos. Se trata de una lógica implacable de exclusión de los actores ausentes, lo que Köhler (1999: 100) en la enumeración de problemas del corporatismo denomina el *Tendón de Aquiles externo* del mismo.

“Aunque a los sindicatos les podría interesar que estuviesen las cooperativas y las sales, para fortalecer los ámbitos clásicos y contractuales de la concertación social necesitan mantener con CIERVAL (con CEV, con COEPA, etc.) [una buena relación], de modo que no presionan lo suficiente a las organizaciones empresariales [para que reconozcan a las cooperativas y sales]” (entrevista con sindicalista, 2011). Al fin y al cabo, y llegado el caso, los sindicatos mayoritarios también necesitan del apoyo de las asociaciones empresariales reconocidas cuando se trata de defender su representatividad frente a otras organizaciones sindicales minoritarias que también han reivindicado o podrían reivindicar un mayor protagonismo en la concertación social autonómica. Se trata pues de no compartir los beneficios organizativos que reporta esta participación institucional.

Siendo las administraciones públicas quienes defienden el marco de la concertación, son éstas las únicas capacitadas para buscar mecanismos que posibiliten una cierta entrada de nuevos actores en el PAVACE, en este caso los representantes de las cooperativas y la economía social⁸. Pero la posición del gobierno valenciano no parece suficientemente clara y decidida al respecto. De un lado, la administración autonómica ha aducido la voluntad de no generar tensiones en el seno del PAVACE entre los agentes económicos y sociales como razón esencial para no incorporar a las cooperativas y a la economía social en este exclusivo club. De otro, parece existir un compromiso desde las más altas instancias del gobierno regional para hacer todo lo posible para que las cooperativas y la ES entren en el PAVACE (Entrevista con directivo de la Confederación Valenciana de Cooperativas, 2012).⁹

7.- Unos del movimiento cooperativo, otros de las organizaciones sindicales, e incluso los gerentes de empresas de servicios avanzados.

8.- De hecho, el caso andaluz es el que se presenta como paradigma del protagonismo que podrían alcanzar las entidades de economía social en la concertación autonómica, y del reconocimiento del derecho de éstas a participar en la misma (Lozano, 2003). Si bien no es una participación plena, lo remarkable es que responde a un impulso político por parte del gobierno autonómico, con el apoyo de los sindicatos más representativos, a través de la firma del Pacto Andaluz por la Economía Social en 2002, sucesivamente renovado.

9.- Éste es el factor crucial, y muy probablemente no exclusivo, que marca las diferencias entre unas comunidades autónomas y otras. Así, en Andalucía (y en Murcia en menor medida) se han conseguido los avances más remarkable en materia de diálogo social, algo extensible a Euskadi en el campo de la presencia institucional (Lozano, 2003: 18).

Hay que tener en cuenta que la postura del movimiento cooperativo tampoco es suficientemente decidida en este punto. De hecho, con frecuencia entre los actores sociales se critica un cierto seguidismo o comportamiento reactivo y no suficientemente reivindicativo por parte de las cooperativas y la economía social en defensa de sus intereses y, en concreto, en defensa de una mayor presencia en la concertación social. No en vano, aunque no se participe en la concertación social, las cooperativas y la economía social contarían con importantes ayudas de la administración autonómica, lo que se traduce en buena medida en la renuncia a una lucha frontal por sus intereses. Resulta admirable el que todos los dirigentes del movimiento cooperativo a los que hemos entrevistado acepten al menos en parte esta crítica.

Siendo comprensible esta lógica de la exclusión, la entrada de los representantes de la economía social en el diálogo y concertación sociales constituiría una aportación positiva, como han destacado los informes sobre la economía social citados más arriba. Es evidente a este respecto, por ejemplo, que está crecientemente en el interés de los sindicatos y de las asociaciones empresariales el ampliar su agenda “clásica” para dar entrada a cuestiones tales como la responsabilidad social de la empresa, el desarrollo sostenible o la igualdad de género (Gallego y Pitxer, 2011). Y estos son ámbitos en los que las cooperativas y la economía social llevan trabajando tradicionalmente. Y en los que por tanto tienen mucho que aportar, en especial en la perspectiva territorial de los acuerdos regionales (PAVACE) y, todavía más si cabe, de los acuerdos comarcales (Pactos Territoriales por el Empleo).

En este sentido, cobra especial interés el cambio en la estrategia de reivindicación por parte de las cooperativas y de la economía social. En efecto, se ha pasado de una estrategia esencialmente defensiva (basada en su peso en el empleo y el número de empresas y también en su capacidad de resistencia frente a las crisis) a una estrategia más ofensiva basada en la defensa de las cooperativas y de la economía social en reconocimiento a su especificidad, en términos de valores y creatividad social para enfrentarse a las crisis y a los nuevos problemas de los ciudadanos en general. Este cambio, que se produce de forma paralela a la fundamentación científica del dinamismo social y del apoyo público en general a las cooperativas y a la economía social (Monzón, 1989; Tomás Carpi, 1997; Chaves, 2012), abre nuevas posibilidades de interacción provechosa entre los actores clásicos de la concertación social y las cooperativas y la economía social, sobre todo en una perspectiva de largo plazo. Esto define claramente una lógica de inclusión de estas últimas en la concertación social regional.

3.3. Concertación local: reproducción corporatista del PAVACE e implicaciones para la presencia de la economía social en las políticas de desarrollo local

Desde sus inicios en la década de los ochenta, las políticas de desarrollo local en el País Valenciano han sido mayoritariamente desarrolladas a escala municipal. A su vez, salvando algunas excepciones, lo habitual es que se trate de políticas públicas desarrolladas unilateralmente por parte de las autoridades locales, sin contar con el compromiso formal del resto de actores socioeconómi-

cos locales¹⁰. Sin abandonar estas políticas municipales como protagonistas principales del desarrollo local en el País Valenciano (y en España también), hace algo más de una década a impulsos de la Unión Europea se introducen unas experiencias participativas de carácter supramunicipal, de las que cabía esperar avances significativos en la coordinación del conjunto de implicados en los procesos de desarrollo local.

Después de una experiencia piloto a finales de los años 90 del siglo pasado, la Unión Europea estimuló la creación de Pactos Territoriales por el Empleo (PTE) en los estados miembros. Aunque el País Valenciano no había participado en ninguno de los 89 proyectos piloto europeos, un conjunto de actores (esencialmente sindicatos y empresas de servicios avanzados) visitaron y estudiaron algunas de estas iniciativas piloto y trataron de plantear a los actores públicos locales y a las asociaciones empresariales de algunas comarcas la constitución de dichos Pactos. A partir de estas gestiones, en el País Valenciano, desde 2001, se han puesto en marcha catorce iniciativas de este tipo, de las que trece continúan actualmente en vigor (Gallego y Pitxer, 2011).

Nos hallamos, en todos los casos, ante experiencias participativas de carácter tripartito. Desatendiendo las recomendaciones de la Comisión Europea que nos remiten a múltiples partes interesadas entre las que se incluyen “representantes del sector asociativo y cooperativo, asociaciones de ciudadanos” (Comisión Europea, 1999: 19)¹¹, los participantes son los actores públicos locales - Ayuntamientos, Mancomunidades y, en ocasiones, Diputaciones Provinciales-, acompañados de las organizaciones sindicales y las asociaciones empresariales más representativas¹². Excepcionalmente, en algunos casos se incorpora algún otro actor al pacto, por lo general del ámbito de la economía social, aunque lo habitual es la ausencia de actores distintos de los tradicionales.

Por otra parte, estas iniciativas, salvando el caso de las ciudades más grandes, adoptan una escala de actuación supramunicipal. Por lo general, en los pactos de carácter supramunicipal, la trama urbana del área del pacto comprende un número elevado de poblaciones de tamaños muy variados, entre las que se incluye alguna o algunas de tamaño medio.

Lo que hay que destacar es que la relativa extensión e institucionalización de los PTEs en el País Valenciano se ha producido a través de la reproducción o mimetización a escala comarcal del esquema tripartito del PAVACE. Por tanto, el esquema autonómico de concertación corporatista se ha repro-

10.- Siendo cierta esta caracterización general, también lo es que el fenómeno de la dimensión participativa de las políticas de desarrollo local requeriría un análisis más complejo (Gallego y Náchter, 2003).

11.- Del mismo modo, cuando unos años después la Comisión Europea elabora una guía con recomendaciones para desarrollar estrategias de empleo a nivel local, nos remite a un partenariado amplio en el que se cita expresamente a “empresarios locales, tales como firmas importantes, instituciones financieras, representantes de pequeñas empresas y organismos de economía social” (Comisión Europea, 2004: 15).

12.- De acuerdo con la orden que regula las ayudas de este programa en el País Valenciano, “se consideran pactos territoriales por el empleo, los acuerdos de voluntades suscritos entre entidades de la administración local y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas del territorio, para el cumplimiento de los objetivos previstos en el apartado anterior [activar el desarrollo local y el potencial de creación de empleo, y conseguir una estrategia aceptada por todos los agentes implicados en el ámbito territorial de actuación del pacto]” (art. 1 de la Orden 51/2010 de la Conselleria d'Economia, Hisenda i Ocupació, por la que se convocan las ayudas de fomento de empleo destinadas al Programa de Pactos Territoriales para el Empleo para el Periodo 2011 y 2012).

ducido en el territorio, y la lógica de la exclusión, y las reacciones a la misma, también están presentes en la concertación local. Ahora bien, utilizando el mismo razonamiento presentado en la concertación a escala autonómica, la exclusión de los actores minoritarios no favorece el enriquecimiento de contenidos incluidos en la concertación local, al tiempo que limita los ya de por sí escasos resultados de la misma, como vemos a continuación.

En todos estos PTEs, los objetivos y campos de actuación se centran en diversos ámbitos: a) avanzar en el diagnóstico socio-económico territorial, b) mejorar la situación laboral a través de acciones de intermediación, formación, orientación e inserción laboral (con una atención particular a los grupos con especiales dificultades), c) promoción económica y apoyo a la creación de empresas y d) mejora de la coordinación, tanto horizontal como vertical. En ocasiones, a estos objetivos se añaden otros que, con un carácter más secundario, son acordes con una perspectiva integral del desarrollo, como la mejora del medio ambiente, la igualdad de oportunidades o la prevención de riesgos laborales.

En materia de objetivos y líneas de actuación no existen grandes diferencias entre los PTEs valencianos. Y esto responde a que se trata de contenidos en gran medida definidos por el marco de actividades establecido en la legislación autonómica. De hecho, la creación de un PTE supone el desarrollo de las estructuras organizativas que permitan avanzar por el camino marcado por dicho marco legislativo. Con todo, también es cierto que no resulta infrecuente que a escala comarcal se construyan entramados dirigidos a diseñar una estrategia más completa, compleja y ambiciosa que la del PTE, de la que éste constituye únicamente una de las líneas de trabajo.

Es importante tener en cuenta que todos los actores consultados están de acuerdo en que los Pactos Territoriales han supuesto una mejora muy significativa en la capacidad de cooperación entre administraciones públicas locales, sindicatos y asociaciones empresariales, que han mejorado de este modo su capacidad para definir nuevos proyectos colectivos y para ir definiendo conjuntamente una política de desarrollo local a nivel comarcal. Ahora bien, la mayoría de actores entrevistados también reconoce que los Pactos no han contribuido a operar un cambio estructural en los territorios en los que estos se desarrollan, ya sea en la dirección de una mejora en la competitividad de los sectores dominantes, una mayor diversificación de la estructura productiva, un cambio en el modelo económico y en el modelo social (mayor integración de colectivos con dificultades), etc. Se aduce que el Pacto constituye un instrumento de primer orden para hacer frente a la crisis, pero que no ha podido jugar hasta el presente este papel porque no ha tenido ni el respaldo político y económico necesarios por parte del gobierno autonómico, ni ha conseguido integrar efectivamente todas las actuaciones en materia de políticas activas de empleo y de desarrollo socio-económico de los actores participantes en estas políticas superando la tendencia al individualismo de los actores y la consiguiente fragmentación en la co-producción de las actuaciones. La resultante de todo ello es una fuerte inercia y falta de creatividad en la definición y en la aplicación de las políticas activas de empleo, algo extensible al conjunto de políticas socioeconómicas.

Es cierto que los Pactos han supuesto la introducción de innovaciones sociales importantes, pero sin tener el suficiente alcance. Tras esta carencia se halla el gran encorsetamiento que supone el marco general de los PTEs definido por el gobierno autonómico mediante las órdenes reguladoras de los mismos, como determinante fundamental, pero también la insuficiente entidad del proceso de concertación. Y esto último en respuesta al reducido catálogo de participantes, y al escaso desarrollo de estructuras con capacidad de actuación territorial por parte de los participantes (reales y potenciales).

En relación con las innovaciones sociales mencionadas, los Pactos han servido para que tanto sindicatos como asociaciones empresariales amplíen su agenda con la introducción de cuestiones sociales de tanto calado actual como la igualdad de género, el desarrollo sostenible, la responsabilidad social empresarial, el cambio organizativo o la integración de colectivos con dificultades. Pero pese al desarrollo de un cierto número de iniciativas en estos ámbitos no se ha conseguido imbuir al conjunto de los aparatos productivos y de los territorios de los nuevos principios. Y a ello no es ajeno el hecho de los Pactos no han constituido el eje sobre el que vertebrar la territorialización del conjunto de la política autonómica (Gallego y Pitxer, 2010a), por lo que no se han podido movilizar y entrar en interacción con importantes recursos existentes en estos ámbitos pero que no han sido integrados en los Pactos. De aquí la imperiosa necesidad de romper con las rigideces inherentes a la figura de los PTEs tal como la regula actualmente la Generalitat Valenciana.

Por otra parte, este escaso impacto territorial de las nuevas materias incorporadas a la agenda de los PTEs responde en gran medida a los rasgos caracterizadores de la participación local (en lo relativo al número de actores y a su intensidad participativa en las políticas locales). Veamos cómo se concreta esto desde la perspectiva de la economía social.

La concertación local asociada a los PTEs en el País Valenciano genera la paradoja de que las cooperativas y la economía social reciben un escaso respaldo (por la lógica de la inclusión/exclusión cortoplacista) por parte de la patronal y los sindicatos mayoritarios, justo en el momento en el que las asociaciones empresariales y sindicales están reivindicando la necesidad de abordar nuevos modelos de organización y nuevas prácticas sociales (RSE, igualdad de género, compromiso con el territorio, calidad en el empleo, innovación social, etc.), algo en lo que las cooperativas y el resto de entidades de economía social pueden hacer aportaciones sustanciosas.

Esto denota la gran importancia y urgencia de incorporar a las cooperativas y a la economía social para hacer frente a la crisis en el marco de las políticas activas de empleo y de desarrollo socio-económico en general. En definitiva, se reafirma la importancia de la economía social como instrumento para tiempos de crisis en general y en el ámbito del desarrollo local en particular (Melián y Campos, 2010). Algo que no casa bien con la pérdida de presencia de éstas en las políticas de desarrollo local (Calvo y González, 2011). Ahora bien, ¿y si el movimiento cooperativo y de la economía social tuviese una parte importante de responsabilidad en este retroceso?

A este respecto, en nuestra investigación hemos podido comprobar la práctica ausencia de las cooperativas y la economía social entre las líneas de trabajo de los PTEs, algo que acompaña su exclusión como actor participante de estas iniciativas de concertación local. En efecto, cuando hemos preguntado a los diversos actores participantes en los Pactos por el tipo de ámbitos de actuación en los que más se ha prologado el Pacto, apenas existen personas que señalen al fomento de la economía social como una de las líneas importantes, pese a que es una de las opciones de respuesta que se ofrece a los entrevistados. Adicionalmente, tampoco se suele indicar el recurso a las cooperativas o a la economía social como un mecanismo para la canalización de las iniciativas de autoempleo y emprendedurismo.

En definitiva, todo sugiere que los PTEs no han servido para estimular el desarrollo del cooperativismo y la economía social como instrumento privilegiado de fomento del autoempleo, el emprendedurismo, la innovación social, etc., en el marco de las políticas comarcales de desarrollo local. A esta falta de apoyo a este tipo de iniciativas subyacerían 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, no sólo para los ciudadanos del territorio en su conjunto sino para los propios individuos, empresas y organizaciones en general a las que se pretende representar. Aquí la *lógica de la influencia* predomina claramente sobre la *lógica de la afiliación*, no sólo actual sino potencial. En suma, según esta argumentación, los actores participantes en la concertación local, en especial las asociaciones empresariales, habrían aprovechado el marco general de los Pactos y la propia estructura del PAVACE para excluir o al menos no facilitar la entrada de las cooperativas en los órganos de dirección y de gestión de los Pactos¹³. Sólo en algunos Pactos relativamente puntuales las cooperativas y la economía social han participado en los mismos en calidad de entidades adheridas, algo que sin duda muestra que con el esquema actual existe la opción y las vías para enriquecer la dimensión participativa de los PTEs (Caballero, 2006: 291-293). Por otra parte, y no menos importante, el escaso interés dispensado por los PTEs a los programas en el ámbito de la economía social también responde a las carencias de las organizaciones de las entidades de la economía social, en concreto a su falta de trama territorial y al escaso interés que prestan a los PTEs. Es en este sentido en el que más arriba apuntábamos la responsabilidad de la economía social en su pérdida de presencia reciente en el marco de las políticas de desarrollo local y comarcal, de lo que se desprende la necesidad de apostar por un trabajo por parte de las asociaciones de las entidades de economía social en una doble dirección: de un lado, el fortalecimiento de sus estructuras territoriales y, por otro, la importancia de la acción territorial por parte de las mismas. Los avances en esta doble dirección son condición necesaria para conseguir progresos en la co-construcción y en la co-producción de las políticas locales.

13.- Algo que se aprecia claramente en las siguientes palabras: "El modelo que pensamos que es eficaz en los Pactos Territoriales es el tripartito a imagen y semejanza de lo que puedas encontrar a nivel estatal o autonómico. (...) Lo que sí considero que puede ser interesante es que haya una comisión de seguimiento del Pacto en el que puedan estar otras organizaciones como partidos políticos, asociaciones, universidades, cámaras de comercio. De hecho, en el Pacto de Valencia estaban [también las entidades de la economía social]. Nosotros no pensamos que sea bueno que esté la Cámara de Comercio, los movimientos sociales para «ejecutar» porque estamos hablando de Pactos de Empleo no estamos hablando de otras cosas" (entrevista con un directivo de la Confederación Empresarial Valenciana, 2011).

3.4. La concertación local: la presencia efectiva de cooperativas importa

En el País Valenciano, durante la etapa de crecimiento que va desde la segunda mitad de los años 90 hasta el 2007, se ha constatado una pérdida de peso de las cooperativas y la economía social en el ámbito del desarrollo local (Calvo y González, 2011). Esta etapa estaría marcada por un menor recurso relativo a las fórmulas societarias de cooperativas y otras entidades de economía social, con respecto a otras formas jurídicas mercantiles. A su vez, este retroceso coincide con la exclusión de la economía social en los PTEs que se han ido estableciendo a lo largo de la última década, como acabamos de mostrar.

Esta pérdida de peso de la economía social en las políticas de desarrollo local no es el resultado de una estrategia premeditada en respuesta a las nulas potencialidades de este tipo de entidades. Más bien al contrario, "Se constata que la economía social constituye un motor importante del desarrollo local y territorial. En efecto, presenta una capacidad importante para activar procesos de desarrollo en zonas rurales, para reactivar áreas industriales en declive y para rehabilitar espacios urbanos degradados. Ha demostrado un gran potencial para coadyuvar al desarrollo económico endógeno, revitalizar la competitividad de territorios y para facilitar la integración de éstos en los escenarios nacional e internacional, corrigiendo desequilibrios espaciales" (Subcomisión para el Fomento de la Economía Social, 2011: 4). De ahí las recomendaciones de esta subcomisión del Congreso en el sentido de promover la participación directa de las organizaciones de la economía social en los distintos niveles de la concertación social, lo que exige como paso previo la vertebración de las estructuras de representación del cooperativismo y la economía social. A su vez, estas recomendaciones se acompañan de otras en el sentido del fomento y el apoyo a las empresas de la economía social.

Así pues, la economía social y su presencia en los distintos ámbitos de la concertación social importa. Y atender las recomendaciones de la Subcomisión para el fomento de la economía social exige reformular el marco actual de la concertación social, de las políticas de desarrollo local y de las políticas de fomento del cooperativismo y la economía social, así como vertebrar y territorializar las estructuras de representación de la economía social. Ahora bien, entre tanto no se actúa en esta dirección, sin abandonar el marco actual resulta posible avanzar a través de un mayor esfuerzo a escala territorial en la doble vertiente de abrir espacios a la presencia de la economía social en los procesos de concertación local (vía PTEs), de un lado, y de redoblar el trabajo directo a escala local por parte de las entidades representativas de la economía social, de otro. La presencia de FEVES y FEVECTA en algunos pactos, así como la reciente iniciativa de FEVECTA consistente en firmar convenios con algunos ayuntamientos, constituyen ejemplos que ilustran la afirmación anterior, al tiempo que permiten realizar una primera valoración muy general de estas líneas de trabajo.

Por lo que respecta a la primera vertiente de proyectos, puede aducirse que un esquema de concertación regional corporatista (y, por consiguiente, reducido y cerrado en cuanto a los actores cuya participación es reconocida y permitida), no predetermina necesariamente la naturaleza de la concertación comarcal (Pactos Territoriales, en este caso). De hecho, la economía social no está excluida

de todos los PTEs valencianos. De ahí que sostengamos la existencia de una matriz explicativa endógena a las propias cooperativas y a la economía social de la supuesta pérdida de peso de estas entidades en las políticas de desarrollo local. Su desarrollo y actuación desigual en el territorio sería la causa de importantes contrastes en lo relativo a su participación en los PTEs valencianos.

En la actualidad, las cooperativas y la economía social tienen una presencia importante como entidad adherida en los Pactos Territoriales del Vinalopó y de la ciudad de Elx (hace algunos años también en el de la Ciutat de València), así como en otras iniciativas locales próximas a la figura de los PTEs como el Pacto Local de Benidorm y en el CREAMA (Consortio para la Recuperación Económica de la Marina Alta). Esto contrasta con su ausencia en el resto de Pactos¹⁴.

Adicionalmente a esta constatación, lo realmente importante es lo que subyace a estas diferencias. Al respecto, de las entrevistas que hemos mantenido en los diversos Pactos, se infiere que la razón esencial de la mayor presencia de la economía social en los Pactos del Vinalopó y Elx radica en la densa red de relaciones que han establecido al menos durante dos décadas las delegaciones u oficinas de las organizaciones del cooperativismo y la economía social en la zona (relaciones con las empresas de la economía social y con los técnicos de los ayuntamientos y de otras instituciones). A partir de nuestra entrevista a técnicos de una de las oficinas de FEVECTA descubrimos que se ha generado un proceso acumulativo en virtud del cual la existencia de un servicio de apoyo técnico *in situ* a las cooperativas, la organización por parte del mismo de actividades diversas a escala territorial de fomento y apoyo al cooperativismo (formación para cooperativas, formación y difusión de los valores y principios del cooperativismo en el seno mismo del sistema educativo) refuerza la presencia y la influencia de las cooperativas en la zona. Se trata de un proceso que ejemplifica cómo la *lógica de la afiliación* y la *lógica de la influencia* pueden reforzarse mutuamente. En efecto, los servicios que prestan los técnicos de la organización, su capacidad para orientar adecuadamente a las cooperativas en la resolución de problemas y, en menor medida, su presencia creciente en la sociedad repercute en el incremento de cooperativas afiliadas a FEVECTA. Y esto último, junto a la red creciente de relaciones de FEVECTA en el territorio, hace que se conviertan en un actor estratégico en el ámbito local.

Lo que sostiene el relativo protagonismo de las organizaciones del cooperativismo en todos los Pactos y procesos de concertación social referidos es la existencia de una amplia trama de relaciones informales entre los técnicos de las oficinas de FEVECTA y los técnicos y ADLs de ayuntamientos que han optado tradicionalmente por la utilización de las fórmulas cooperativas como mecanismo para la canalización de las iniciativas emprendedoras. Son también relaciones informales las que propician, al menos en algunas comarcas (y este proceso es especialmente importante en la comarca del Valle del Vinalopó), un proceso de *auto-producción* de cooperativas. Es decir, el desarrollo de iniciativas cooperativas está estimulando el desarrollo de nuevas iniciativas del mismo género gracias no sólo a un efecto demostración y a la trasmisión de unos valores en el territorio, sino a un efecto

14.- Se trata de una diversidad que guarda cierto paralelismo con el contraste existente entre Comunidades Autónomas a este mismo nivel.

aprendizaje. Y en este contexto, cuando se ha preguntado a algunos técnicos expertos de la zona por la naturaleza de las iniciativas emprendedoras que optan por la forma de cooperativas, la respuesta es que dominan de forma muy abultada las iniciativas motivadas por la oportunidad frente al menor peso de las iniciativas surgidas por necesidad. Esta es la mejor evidencia de que las cooperativas pueden contribuir a operar el cambio estructural en el territorio y a la lucha contra la crisis. Y lo más importante es que es esta trama esencialmente informal la que sostiene y reproduce todo el entramado cooperativo de estas zonas. A la vista de todo esto, las potencialidades de una apuesta decidida por el desarrollo de estructuras territoriales de las organizaciones representativas de la economía social, con capacidad de actuación no solo técnica sino también política, son muy prometedoras.

Como aditamento a lo anterior, la incorporación de las cooperativas y sales a algunos de estos Pactos (como el del Vinalopó) se ha visto muy favorecida por la propia concepción de la empresa encargada de la gestión técnica del Pacto. Con todo, y sin menospreciar lo anterior, lo que nos parece fundamental es que las organizaciones y personas promotoras del Pacto ya tenían contactos con las redes de relaciones descritas. Y por esta misma razón, los representantes de la economía social a los que hemos entrevistado no entienden su participación en los diferentes Pactos como una vía para acceder a recursos y ganar presencia y poder en el territorio, sino como una forma de mantener unas relaciones institucionales que doten de mayor fluidez si cabe a la trama de relaciones realmente importantes, esto es, las redes de técnicos y de empresas de economía social del territorio. Es más, y abundando en esta dirección, si bien ha habido grandes proyectos (en términos financieros) que ha conseguido desplegar el Pacto del Vinalopó, los responsables técnicos de las oficinas de las cooperativas en la zona no reivindican protagonismo alguno en estas iniciativas, sino en las pequeñas actuaciones por la base que movilizan y amplían sin descanso la red local de relaciones y de desarrollo de la economía social (entrevista con el responsable técnico de una de las oficinas de FEVECTA, 2012).

Siendo importante esta tarea, los máximos responsables de la asociación de cooperativas de trabajo asociado reconocen que ésta carece de la estructura territorial que exigiría una presencia sistemática y proactiva en los Pactos Territoriales, y que resultaría necesaria para atender *in situ* las necesidades de los ayuntamientos valencianos y sus políticas activas de empleo y de desarrollo socio-económico (entrevista con un responsable político de FEVECTA, 2012).

Desde esta perspectiva, y como ingrediente de la segunda línea de proyectos anunciada más arriba, la iniciativa que ha emprendido FEVECTA de ir estableciendo convenios con ayuntamientos para la prestación en el territorio de servicios de asesoramiento se inserta en la dirección de hacer frente a esta limitación. En virtud de estos convenios, los ayuntamientos ceden unas dependencias municipales para que empresas asociadas a FEVECTA del sector de servicios avanzados a las empresas asesoren a las personas que quieran desarrollar alguna iniciativa empresarial o les ayuden a resolver cualquier tipo de problema relacionado con el empleo. Destaca el que las empresas que prestarán estos servicios serán empresas de la zona y que el asesoramiento no presupone la orientación de posibles emprendedores hacia la economía social (entrevista con un responsable político de FEVECTA, 2012 y FEVECTA, 2012).

Esta iniciativa de creación de una red formal en el territorio, podría evolucionar hacia la progresiva conformación (y esta es la auténtica novedad) de una red de relaciones informales en el territorio entre técnicos de la economía social, técnicos del desarrollo local, empresas en general, trabajadores-socios de cooperativas, ciudadanos, etc. Una red de relaciones informales que, como acabamos de mostrar, resulta crucial para ganar presencia y protagonismo en el proceso de transformación territorial. De la importancia y alcance de este tipo de iniciativas, si se extiende y prende efectivamente en el territorio, puede dar buena muestra la opinión que le merece al responsable técnico de una de las oficinas de FEVECTA: "Esto es lo que llevo haciendo yo en la zona desde hace muchos años", y nosotros añadimos, es el factor explicativo fundamental de su incorporación al Pacto Territorial. Para que prenda realmente, y no quede únicamente en los ayuntamientos de cierto tamaño, cabría plantear la conveniencia de redefinir esta iniciativa y canalizarla hacia los PTEs, o al menos hacerla extensible a los mismos.

Avanzar en esta línea de trabajo, facilitadora de una mayor y mejor co-producción de las políticas, puede contribuir a (y debería ir de la mano de) una apuesta decidida por la construcción de verdaderas estructuras territoriales de las asociaciones de la economía social, ingrediente indispensable de una co-construcción real de estas políticas. Confiemos en que de este modo salvaremos pronto los obstáculos del corporatismo local subrayados en este trabajo.

4.- Conclusiones

Estamos inmersos en una crisis económica estructural que requiere de cambios institucionales en profundidad. Estos cambios institucionales han de suponer la incorporación de nuevos valores, de nuevos actores y de nuevas formas de organización económica, social y política. Las cooperativas y la economía social se conducen según un tipo de principios y valores que son susceptibles de realizar una importante contribución a este proceso.

Partiendo de este punto, el artículo ha tratado de entender mejor por qué el movimiento cooperativo no ha participado de una forma más activa en los procesos de concertación regional y local, en especial en el marco de las políticas de desarrollo local. Para tal fin, se ha desarrollado un marco teórico evolucionista-regulacionista, en virtud del cual las instituciones son entendidas como soluciones organizativas (ante la necesidad de forjar una visión compartida para hacer frente a los problemas por personas con competencias, visiones y valores distintos), pero también como espacios de mitigación y de reconducción de los conflictos entre actores cuyos intereses pueden ser radicalmente divergentes. Desde esta perspectiva, las instituciones que definen la política pública constituyen un

espacio de interacción entre los actores que define el vehículo de un proceso de aprendizaje en virtud del cual cambian las competencias, los valores y las relaciones entre actores y, en definitiva, un espacio para la creatividad social, pero también un espacio de posible enfrentamiento entre actores.

Este marco nos ha permitido entender por qué las cooperativas y la economía social no han logrado un mayor nivel de representación institucional en la política pública y, en especial, en los procesos de concertación regional y local. De una parte, la lógica de una concertación esencialmente corporatista ha generado una tendencia en el corto plazo a la exclusión de las cooperativas y la economía social en el marco de una lucha por el poder, la influencia en la toma de decisiones y el acceso a los recursos. De otra parte, la organización de las cooperativas y de la economía social en general no ha permitido avanzar lo suficiente en la vertebración organizativa y territorial de un potente movimiento, algo comprensible a tenor de la gran diversidad de valores, objetivos y organización de dichas entidades. Por diversas razones, no se ha generado desde una perspectiva interna la fuerza necesaria para que estos actores hiciesen valer su fuerza y especificidad ante las administraciones públicas y otros actores.

La escasa participación de las cooperativas y de la economía social en los procesos de concertación social regional y local en el País Valenciano ha sido explicada siguiendo estos argumentos. Se han evidenciado así las dificultades que enfrentan las cooperativas para ganar un mayor protagonismo en el contexto de una concertación regional de carácter tripartito. Dificultades que son extensibles a una concertación local muy prometedora pero que no acaba de consolidarse en ausencia de un impulso decidido del gobierno autonómico y de una mayor apuesta de sindicatos y asociaciones empresariales por dotarse de estructuras territoriales con capacidad técnica y política.

Ahora bien, todo ello no ha impedido un mayor protagonismo de las cooperativas en algunos Pactos Territoriales, caracterizados precisamente por la presencia en estas comarcas de una economía social con un muy buen nivel de competencias y una amplia red de relaciones en el territorio, tanto en el seno de la economía social, como en las relaciones con otros actores sociales y políticos. Esta mayor participación de la economía social en algunos Pactos, ha contribuido sin duda a que en algún caso se haya desbordado el ámbito relacional y competencial de las políticas activas de empleo, para tratar de acometer un cambio estructural en la sociedad y la economía comarcales. En la misma dirección, el establecimiento por FEVECTA (Federación Valenciana de Cooperativas de Trabajo Asociado) de un convenio con algunos ayuntamientos valencianos para la prestación en el territorio de un servicio de asesoramiento a posibles emprendedores por parte de cooperativas especializadas en servicios avanzados a las empresas puede contribuir a reforzar la participación de las cooperativas y a recrear las relaciones más arriba apuntadas.

Conforme se podría esperar a partir de nuestro planteamiento teórico, los Pactos Territoriales han logrado superar algunas inercias en los comportamientos y las visiones conflictivas entre administraciones públicas, sindicatos y asociaciones empresariales, pero no han logrado imprimir cambios estructurales para enfrentar a la crisis. Para ello se impone desarrollar relaciones de cooperación (formales e

informales) más densas entre actores a partir de las cuales desarrollar nuevas competencias individuales y colectivas. Y para lograrlo se impone un cambio en profundidad en el ámbito de la política pública, en la dirección del establecimiento de modos de gobernanza más participativos y de una territorialización en la definición y el desarrollo de la política pública como una forma de lograr una política más democrática y más eficaz. Y es aquí donde la entrada de las cooperativas y de la economía social ya permite vislumbrar no sólo una ampliación de las redes de relaciones entre actores y una mejora de sus competencias, sino una introducción suave pero progresiva y firme de los valores que inspiran a la economía social (desarrollo de la persona, democracia, igualdad de género, desarrollo sostenible, solidaridad, etc.) y sin los cuales no será posible una salida socialmente aceptable a la crisis.

En suma, en un contexto de incertidumbre se impone el diseño de nuevas formas de abordar los problemas, lo que implica una ampliación de la agenda de los actores “clásicos”, lo que requiere dar entrada a “nuevos” actores que atesoran una experiencia y un aprendizaje acumulados en el abordaje de estos nuevos temas, y cuyo concurso puede ser más complementario que directamente conflictivo con los actores clásicos, sobre todo en una perspectiva de medio y largo plazo. Esto requiere el impulso de las administraciones públicas, la amplitud de miras del resto de actores involucrados para ser capaces de ver sus intereses parcialmente coincidentes, al tiempo que un desarrollo de las estructuras territoriales del conjunto de actores y, en especial, de las cooperativas y la economía social.

Bibliografía

- AGLIETTA, M. (1979): *Regulación y crisis del capitalismo. La experiencia de los Estados Unidos*, Siglo XXI, Madrid, (V.O. 1976).
- AGLIETTA, M. (1997): «Postface» a la tercera edición de *Régulation et crises du capitalisme*, Editions Odile Jacob, París, 409-477.
- ALBA, N. (2006): *La empresa más humana. Episodios de historia cooperativa en la Comunidad Valenciana (1975-2005)*, Confederació de Cooperatives de la Comunitat Valenciana, Valencia.
- BACCARO, L. (2003): “What is Alive and What is Dead in the Theory of Corporatism”, *British Journal of Industrial Relations*, 41(4), 683-706.
- BONO, E., SÁNCHEZ, A. & TOMÁS CARPI, J.A. (1985): “Economía i autonomia al País Valencià. Notes crítiques sobre política econòmica y legitimación”, *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, 1, 147-182.
- BOYER, R. (1992): *Teoría de la regulación*, Alfons el Magnànim, Valencia (V.O. 1986).

- CABALLERO, M. (2006): "Nuevas experiencias organizativas: Pactos Territoriales por el Empleo". En Noguera, J., Pitarch, M.D. & Esparcia, J. (Coords.): *Gestión y promoción del desarrollo local*, Universitat de València, València, 285-303.
- CALVO, R. & GONZÁLEZ, J. (2011): "La creación de empresas de economía social en el modelo de desarrollo local: Reflexiones sobre la divergencia actual del modelo valenciano", *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, 104, 7-37.
- CEPES (2011): *La Economía Social en España, 2010/2011*, Confederación Empresarial Española de la Economía Social, Madrid, 149 p.
- CHAVES, R. (2012): "Las políticas públicas y las cooperativas", *Ekonomiaz*, 79, 168-199.
- CHAVES, R. & MONZÓN, J.L. (2007): "Economía Social". En AA.VV. *La Comunidad Valenciana en el umbral del siglo XXI. Estrategias de desarrollo económico*, Universitat de València-ICO, València, 279-294.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Guía de los Pactos Territoriales para el Empleo 2000-2006*, Comisión Europea, 20 p.
- COMISIÓN EUROPEA (2004): *Guía práctica sobre el desarrollo de estrategias de empleo a nivel local en España*, Comisión Europea, 48 p.
- CORIAT, B. & DOSI, G. (1999): "Learning how to Govern and Learning how to Solve Problems: On the Co-Evolution of Competentes, Conflicts and Organizacional Routines". En Chandler, A.F., Hagström, P. & Sölvell, Ö. (Eds.), *The Dinamic Firm*, Oxford University Press, Oxford, 103-133.
- ENJOLRAS, B. (2010): "Gouvernance verticale, gouvernance horizontale et économie sociale et solidaire : le cas des services à la personne", *Géographie, Économie et Société*, 12(1), 15-30.
- FEVECTA (2012): "FEVECTA llega a acuerdos con varios ayuntamientos para ofrecer a sus ciudadanos asesoramiento para la creación de nuevas empresas", *Espai Cooperatiu*, marzo-abril, 226, Federació d'Empreses Cooperatives de Treball Associat.
- GALLEGO, J.R. (2008): "Economía social y dinámica innovadora en los sistemas territoriales de producción y de innovación. Especial referencia a los sistemas agroalimentarios", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 60, 7-40.
- GALLEGO, J.R. & NÁCHER, J. (2003): "Consenso y políticas de desarrollo local: Una aplicación al caso valenciano", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXV (135), 53-73.
- GALLEGO, J.R. & PITXER, J.V. (2010a): "Los Pactos Territoriales por el Empleo. Una aproximación a la compleja articulación entre actores y niveles territoriales en las políticas de desarrollo local". En Antuñano, I., Jordán, J.M. & Tomás Carpi, J.A. (Eds.), *Crisis y Transformación. Ensayos en homenaje al profesor Emèrit Bono*, Publicacions de la Universitat de València, València, 351-369.

- GALLEGO, J.R. & PITXER, J.V. (2010b): "New Trends for Local Development Policy: Territorial Employment Pacts". En Sánchez-Andrés, A. & Tatarkin, A.I. (Eds.), *Postcrisis transformation: results of previous years and development prospects*, Publishing House of Institute of Economics UB RAS, Valencia/Ekaterinburg (Rusia), 17-31.
- GALLEGO, J.R. & PITXER, J.V. (2011): "Participación y gobernanza en los Pactos Territoriales por el Empleo", *X Jornadas de Política Económica*, Málaga 20-21 de Octubre de 2011.
- GALLEGO, J.R. & PITXER, J.V. (2012): "Els actors socials davant del repte de l'actuació territorial al País Valencià. El cas dels sindicats", *Arxius de Ciències Socials*, 27 (en prensa).
- GARNIER, J. (2012): "Appareil productif, territoire, dialogue social : pourquoi innover?", *Cahiers d'économie de la innovation*, 38 (2), 167-184.
- GOLDTHORPE, J.H. (1991): *Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo. Estudios sobre economía política en los países de Europa Occidental*, Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social, Madrid, 499 p.
- HASTINGS, A. (1996): "Unraveling the Process of «Partnership» in Urban Regeneration Policy", *Urban Studies*, 33:2, 253-268.
- HAYEK, F.A. (1937): "Economics and Knowledge", *Economica*, IV(13), 33-54.
- HAYEK, F.A. (1945): "The Use of Knowledge in Society", *The American Economic Review*, XXXV(4), 519-530.
- HERNES, G. & SELVIK, A. (1988): "El Corporatismo Local". En Berger, S. (Comp.): *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental*, Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social, Madrid, 133-152, (V.O. 1981).
- KÖHLER, H-D. (1999): "El corporatismo local. ¿una estrategia de consenso para el desarrollo?". En Ródriguez Fernández, F. (Ed.): *Manual de Desarrollo Local*, Ediciones TREA, S.L., Madrid, 91-110.
- KÖHLER, H-D. & MARTÍN ARTILES, A. (2010): *Manual de la Sociología del Trabajo y de las Relaciones Laborales*, Delta Publicaciones (3ª edición), Madrid, 718 p.
- LIPIETZ, A. (1989): *Choisir l'audace Une alternative pour le vingt et unième siècle*. La Découverte, París, 156 p.
- LOZANO, C. (Coord.) (2003): *La participación en el diálogo social de las organizaciones de la economía social del sur de Europa*, Red Euromediterránea de la Economía Social (ESMED), 127 p.
- MELIÁN, A. & CAMPOS, V. (2010): "Emprendedurismo y economía social como mecanismos de inserción sociolaboral en tiempos de crisis", *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, 100, 43-67.

- MONZÓN, J.L. (1989): *Las cooperativas de trabajo asociado en la literatura económica y en los hechos*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 420 p.
- NELSON, R.R. & WINTER, S.G. (1982): *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Harvard University Press, Cambridge MA, 437 p.
- 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", *Quaderns de Treball*, 170, 77 p.
- SUBCOMISIÓN PARA EL FOMENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL (2011): "Informe de la Subcomisión para el Fomento de la Economía Social", *Boletín Oficial de las Cortes Generales – Congreso de los Diputados*, 581, 2 de junio de 2011, 12 p.
- TOMÁS CARPI, J.A. (1992): *Poder, mercado y estado en el capitalismo maduro*, Tirant lo Blanch, València, 202 p.
- TOMÁS CARPI, J.A. (1997): "The prospects for a social economy in a changing world", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 68(2), 247-279.
- TORRE, A. (2009): "Retour sur la notion de Proximité Géographique", *Géographie, Économie et Société*, 11(1), 63-75.
- VAILLANCOURT, Y. (2009): "Social economy in the co-construction of public policy", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80(2), 275-313.
- VALERO, L. & ALBA, N. (2007): "Economía Social". En AA.VV. *La Comunidad Valenciana en el umbral del siglo XXI. Estrategias de desarrollo económico*, Universitat de València-ICO, València, 303-306.
- WITT, U. (2003): "Economic policy making in evolutionary perspective", *Journal of Evolutionary Economics*, 13, 77-94.

