

Gobiernos locales y política de fomento de las cooperativas y la economía social: entre canal de transmisión de la política multinivel y agente proactivo en el ecosistema territorial. El caso valenciano

Belén Catala Estada¹  y Rafael Chaves Avila² 

Recibido: 15 de febrero de 2022 / Aceptado: 20 de julio de 2022 / Publicado: 29 de noviembre de 2022

Resumen. Este trabajo analiza el papel desempeñado en la actualidad por los gobiernos locales de la Comunitat Valenciana en materia de fomento del cooperativismo y la economía social. Además de ofrecer información empírica al respecto, para la región valenciana de España, valorando el grado de implicación de los poderes públicos locales, los tipos de políticas desplegadas, los factores limitantes en su despliegue y las características comunes de los municipios más activos, se ha analizado el papel sistémico de estos gobiernos locales desde un doble rol, el de ser un canal de transmisión, desde la perspectiva multinivel, de la política de economía social promovida desde niveles supramunicipales, en particular, desde los gobiernos regionales, estatal y de la Unión Europea, y el de ser políticamente proactivos, impulsando y/o catalizando políticas públicas en su propio ecosistema territorial, ya sea en solitario o en cooperación con otras administraciones y/o con otros agentes socioeconómicos. Los principales resultados obtenidos son, en primer lugar, que la mayoría de los ayuntamientos valencianos han desplegado alguna medida de fomento del cooperativismo y la economía social, siendo más activos cuanto mayor tamaño y cuando cuentan con agentes dinamizadores como los agentes de desarrollo local. En segundo lugar, estos últimos agentes dinamizadores del ecosistema de economía social pueden promover colaboraciones intra e intermunicipales e iniciativas de desarrollo que se retroalimentan.

Palabras clave: Economía social; Política municipal de apoyo a cooperativas; Valencia.

Claves Econlit: B55; E65; H79; J54.

[en] Local governments and policy to promote cooperatives and the social economy: between a multilevel policy transmission channel and a proactive agent in the territorial ecosystem. The Valencian case

Abstract. This paper analyses the role currently played by local governments in the Valencia Region in the promotion of cooperativism and the social economy. In addition to offering empirical information in this respect for the Valencian region of Spain, assessing the degree of involvement of local public authorities, the types of policies deployed, the limiting factors in their deployment and the common characteristics of the most active municipalities, the systemic role of these local governments has been analyzed from a dual role, that of being a transmission channel, from a multilevel perspective, of the social economy policy promoted from supra-municipal levels, in particular from regional, state and European Union governments, and of being politically proactive, driving and/or catalyzing public policies in their own territorial ecosystem, either alone or in cooperation with other administrations and/or other socio-economic agents. The main results obtained are, firstly, that the majority of Valencian local councils have deployed some measure to promote cooperativism and the social economy, being more active the larger they are and when they have dynamic agents such as local development agents. Secondly, these latter agents, who are dynamising agents of the social economy ecosystem, can promote intra- and inter-municipal collaborations and development initiatives that feedback on each other.

Keywords: Social economy; Local policy towards cooperatives; Valencia.

Sumario. 1. Introducción. 2. Antecedentes y justificación del presente estudio. 3. Marco teórico. Las políticas públicas de economía social en el ámbito local. 4. Objetivos, metodología y diseño de la investigación. 5. Resultados: Las políticas de fomento de cooperativas y economía social desplegadas por los gobiernos locales valencianos. 6. Proactividad de los gobiernos locales en materia de economía social, gobierno multinivel y autonomía territorial. 7. Conclusiones. 8. Referencias bibliográficas.

¹ Universidad de Valencia, España.
Dirección de correo electrónico: belen.catala@uv.es.

² Universidad de Valencia, España.
Dirección de correo electrónico: rafael.chaves@uv.es.

Cómo citar. Catala Estada, B.; Chaves-Avila, R. (2022) Gobiernos locales y política de fomento de las cooperativas y la economía social: entre canal de transmisión de la política multinivel y agente proactivo en el ecosistema territorial. El caso valenciano. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, vol. 142, e84392. <https://dx.doi.org/10.5209/reve.84392>.

1. Introducción

Cooperativas, asociaciones y otras formas de economía social se caracterizan por su fuerte arraigo al territorio y por su contribución al desarrollo local. De esta doble propiedad han sido históricamente conscientes los gobiernos locales interesados en movilizar el potencial endógeno de sus municipios en aras de un crecimiento económico equilibrado y con cohesión social. Por otra parte, numerosos gobiernos regionales, estatales y supranacionales llevan años incluyendo en sus políticas públicas a la economía social y cuentan con la complicidad de los gobiernos locales para desplegarlas. Los casos europeo, español y valenciano son paradigmáticos al respecto, pero en absoluto son casos singulares.

La Comisión Europea, que lleva décadas siendo un referente de gobierno supranacional desplegando políticas de economía social, ha aprobado recientemente un Plan de acción europeo para la economía social (European Commission, 2021), el cual constituye la estrategia de mayor envergadura de carácter internacional elaborada hasta la fecha en materia de fomento de la economía social. Con un horizonte a diez años, hasta 2030, plantea desarrollar planes y acciones de múltiple signo y calado. Recoge bien las características de una política transformadora de economía social (Chaves, Vía y García, 2020) en tanto que ha contado con la co-participación de agentes públicos y privados en su elaboración y aplicación, se halla dirigida a dar respuesta a los grandes desafíos de Europa, es de carácter transversal en tanto se encuentra alineada con las principales políticas europeas y es compleja y sistematizada en su concepción y su ejecución. Hay además un elemento que no pasa desapercibido: su despliegue de modo multinivel, es decir, en colaboración y coordinación en el ámbito respectivo de sus competencias, con los gobiernos nacionales, regionales y locales, en particular, incorpora múltiples referencias al papel de estas últimas administraciones para la transmisión multinivel de los planes y acciones contenidos en el citado Plan de acción (EAPSE).

El gobierno de España es otro referente, en este caso de política de ámbito nacional, en materia de fomento de la economía social. En los últimos años ha establecido estrategias de medio plazo de fomento de la economía social (Chaves, 2020). Tanto su Estrategia anterior (2017-2020) como la actual (aún pendiente de publicar a fecha de redacción de este artículo) contemplan grandes ejes de actuación y una amplia batería de medidas, en la línea del citado plan europeo. Y también involucra a los gobiernos locales en el desarrollo de la economía social y más explícitamente, en la transmisión multinivel de esta política de fomento de la economía social de ámbito estatal.

2. Antecedentes y justificación del presente estudio

Diversos gobiernos regionales españoles están siendo activos en el despliegue de políticas de economía social. Son los casos de Murcia, Cataluña, Andalucía, Navarra, Murcia, Islas Baleares, Galicia, Valencia y más recientemente Asturias. El gobierno valenciano ha aprobado dos ediciones de su plan Fent Cooperatives (2018-2020) y (2021-22). Esta segunda se abordará en este estudio en lo relativo a su dimensión local. Estas políticas regionales también cuentan con la complicidad de las administraciones locales para la transmisión de sus medidas e irradiar su agenda de desarrollo de la economía social en su territorio autonómico. Por último, pero no menos relevante en tanto que son referentes de gobiernos locales, ayuntamientos de grandes ciudades de España también han activado planes de desarrollo de la economía social. Son los casos de Barcelona, con su Pla d'Impuls de l'economia social i solidaria de la ciutat de Barcelona (2016-2019); de Madrid, con su Estrategia municipal de la ESS del Ayuntamiento de Madrid (2018-2015); Zaragoza, con su Estrategia de impulso de la economía social en la ciudad de Zaragoza (2018); Sevilla, con su Plan Director de Innovación Social para el Empleo (2016-2020) así como a nivel de diputaciones, la Diputación Foral de Gipuzcoa, con su Norma de 2014 de fomento de la economía social y la Diputación de Granada con su Pacto Provincial por la Economía Social, Solidaria y del Bien común³. Esta nueva generación de políticas de apoyo a la economía social se ha concebido desde una nueva perspectiva de política pública, categorizada de política transformadora de economía social y solidaria (Chaves, Vía y García, 2020; Chaves y Gallego, 2020).

Es indudable que esta nueva generación de políticas de fomento de la economía social (ES), que involucra a los gobiernos locales y regionales, ha sido influenciada por la agenda política de varias instituciones internacionales como Naciones Unidas, a través de su unidad especializada UNTFSSSE – United Nations

³ Un estudio que aborda los principales planes y medidas desplegados a lo largo del último decenio en regiones y ciudades de España es Chaves (2020).

Task Force for the Social and Solidarity Economy- y del Instituto UNRISD (UNRISD, 2020), el foro internacional de gobiernos locales y regionales denominado Global Social Economy Forum, el Comité Económico y Social y Europeo (CESE, 2018) y el Comité Europeo de las Regiones (2015, 2020). Estas instituciones internacionales han reconocido oficialmente desde principios de la pasada década el papel de la economía social en el desarrollo local, la cohesión social, la recuperación económica y la consecución de los Objetivos de desarrollo sostenible⁴. Además, han impelido a los gobiernos, en particular a los gobiernos locales a implicarse en el fomento de este sector socioeconómico. Un hito histórico al respecto ha sido la reciente Resolución de la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo (junio 2022) sobre ‘Trabajo decente y economía social y solidaria’, la cual ha sentenciado el concepto de economía social, ha reconocido la funcionalidad de este ámbito para dar respuesta a los grandes retos y crisis actuales así como impele a los gobiernos a implementar políticas de apoyo, en concreto establece que “los gobiernos deben reforzar la interacción y las alianzas entre las entidades de la ESS y la administración pública a todos los niveles, incluido a nivel local y regional”.

En este contexto, una cuestión importante que se plantea hace referencia al potencial papel a desempeñar por los gobiernos locales en esta nueva política pública. Un primer rol de los gobiernos locales es el de ser un *canal de transmisión*, desde la perspectiva multinivel, de la política de economía social promovida desde niveles supramunicipales, en particular, desde los gobiernos regionales, estatal y de la Unión Europea. Su rol sería clave al objeto de maximizar los niveles de eficacia y de eficiencia de estas políticas concebidas en instancias administrativas superiores. Un segundo rol es el de ser *políticamente proactivos*, impulsando y/o catalizando políticas públicas en su propio territorio, ya sea en solitario o en cooperación con otras administraciones y/o con otros agentes socioeconómicos. En este contexto no son ajenos los asuntos de carácter competencial, así como de flujo y disponibilidad de recursos financieros y materiales. Las administraciones locales también pueden desempeñar simultáneamente ambos roles, el de canalizador y de promotor de políticas de economía social. Es desde esta perspectiva desde la que debe interpretarse la promoción de redes de colaboración entre gobiernos locales y regionales como la red francesa RTES -Réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire-, la red catalana Xarxa de municipis per l’economia social i solidaria, la red andaluza de municipios cooperativos⁵ y, la más joven, Red portuguesa de ciudades por la economía social y solidaria.

La Comisión Europea, así como gobiernos nacionales como el español, son conscientes de este potencial doble rol de los gobiernos locales, así como de las dificultades y limitaciones derivadas de la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno, de la disponibilidad de recursos y de la receptividad a esta nueva política por parte de los policy makers municipales. La iniciativa *European Social Economy Regions – ESER*, activada en 2018 por la Comisión Europea, tiene por objetivo la promoción de la implicación de los gobiernos regionales y locales en el fomento de la economía social, así como el desarrollo de redes de colaboración verticales y horizontales entre gobiernos subregionales.

Las investigaciones dirigidas a analizar el papel de los gobiernos locales en el fomento del cooperativismo y de la economía social son aún escasas, en contraste con los estudios versados sobre el papel de la economía social en el desarrollo local y territorial, los cuales cuentan ya con una abundante literatura científica (García-Gutiérrez, 1999; Coque, 2003; Mozas y Bernal, 2006; Tomás, 2008; Pastor, 2011; Pecqueur y Itçaina, 2012; Richez-Batesti y Itçaina, 2018; Castro et al, 2020; Perez y Valiente, 2020).

En materia de fomento del cooperativismo y de la economía social, recientes estudios han analizado el papel de los gobiernos regionales (Chaves, 2020, OECD, 2020), nacionales y europeo (Chaves y Monzón, 2018; CDR, 2020, European Commission, 2020; Bassi y Fabbri, 2020; Altzelai, 2020; Gomez, 2021) así como de grandes ciudades como Barcelona (Chaves, Via y Garcia, 2020), Madrid (Chaves, 2020) y otras grandes metrópolis del mundo (UNRISD, 2020). También se han estudiado los potenciales instrumentos susceptibles de ser movilizados por los gobiernos locales y regionales (Chaves, 2010; RTES/Cornu, 2014; Boixarder, 2014), destacando entre ellos la colaboración público-privada, la contratación pública y la incubación de emprendimientos (De Pablo y Uribe, 2009; Montesinos, 2016; Fajardo et al, 2020; Vañó, 2021). Otros estudios han analizado la inserción de la economía social en las políticas locales destinadas al desarrollo de ecosistemas territoriales y sistemas de innovación (Lévesque, 2016; Demoustier, 2018; Morais y Bacic, 2020; Bastida et al, 2020). También se ha analizado el rol de los gobiernos locales en apoyo a la innovación social en el contexto de crisis del Covid (Caravantes, 2021). Por otra parte, se ha estudiado el papel de los sistemas de gobernanza multinivel (Christiansen, 1996; Toboso y Scorsone, 2015; Bance, 2019). Finalmente, Gallego y Pitxer (2020 y 2012), Azanza et al (2020) así como Soto et al (2021) han investigado, con la metodología de estudios de casos, experiencias de políticas de desarrollo local que integran a la economía social, identificando factores limitantes y potenciadores.

⁴ UN General Assembly. Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development; A/RES/70/1; UN General Assembly: Geneva, Switzerland, 2015.

⁵ Véanse: 1) Municipios cooperativos: <https://www.faecta.coop/index.php?id=municipios-cooperativos>; 2) RTES - Réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire: <https://www.rtes.fr>; 3) Xarxa de municipis per l'economia social i solidaria: <https://xmess.cat>.

Sin embargo, son escasos los estudios que han abordado el grado y el modo de implicación de los gobiernos locales en este ámbito de la política pública. El objetivo del presente trabajo es cubrir esta carencia investigativa: pretende ofrecer información empírica versada sobre las políticas de los gobiernos locales, valorando su nivel de implicación, los tipos de políticas que más atención han suscitado, y finalmente identificar los factores condicionantes de esta política local.

3. Marco teórico. Las políticas públicas de economía social en el ámbito local

Tres cuestiones son claves en las políticas de economía social, o de fomento del cooperativismo y de la economía social, desarrolladas por los gobiernos locales y regionales. La primera atañe a los sujetos protagonistas de las mismas, a quienes las diseñan, las ejecutan y las evalúan. La segunda cuestión refiere a los instrumentos y medidas susceptibles de ser implementados. Y la tercera hace referencia al modo en que estas políticas se despliegan. Previamente es necesario que se cumplan unas condiciones para que se activen políticas de este tipo (Chaves, 2002); en primer lugar, que exista una realidad socioeconómica visible, delimitada y concebida como ámbito objeto de intervención pública en el territorio de referencia; en segundo lugar, que exista una administración pública competente para llevar a cabo actuaciones y medidas en este ámbito; en tercer lugar, que esta administración sea consciente y proactiva para fijar unos objetivos políticos que incidan y/o involucren a la economía social; y finalmente, que exista un catálogo de medidas de política pública adecuados para alcanzar tales objetivos.

En lo relativo a la primera cuestión, la de los sujetos que diseñan, ejecutan y evalúan las políticas de economía social, existe un debate en relación a si, en el marco de una distribución multinivel de competencias, existe un margen de actuación propia para los gobiernos locales en la materia, más aún, si las políticas desplegadas a este nivel territorial son las pertinentes. En otras palabras, el debate se centra en si prevalece la visión de gobernanza multinivel (europea, estatal, regional y local) o de gobernanza territorial (Carter y Smith, 2008; Richez-Batesti y Itçaina, 2018; George, 2004; Hooghe y Marks, 2001; Keating, 2001). En el caso de una visión de gobernanza multinivel, el gobierno local asumiría una función de agente ejecutor y gestor respecto del agente principal, el cual sería un gobierno de rango superior. En otras palabras, su función se limitaría a ser un canal de transmisión y amplificación de la política pergeñada en otro nivel. Frente a la anterior visión se encuentra la que concibe los gobiernos locales como competentes y más pertinentes para desplegar ciertas políticas, en especial las de desarrollo de la economía social. Es innegable que, en este debate, la capacidad de los ayuntamientos de hacer políticas de fomento en favor de la Economía Social se halla condicionada tanto por el marco competencial como por la financiación del mismo, la estructura del personal y la ideología política predominante de los *policy makers*, además de por un seguimiento más o menos riguroso de una visión de *evidence-based policy*. En consecuencia, el tamaño del municipio constituye una variable fundamental.

Si se acepta esta segunda visión de construcción de la política de economía social, de gobernanza territorializada, se abre el abanico para la interacción con otros gobiernos locales (como otros municipios, administraciones comarcales y provinciales) así como con otros actores públicos y privados del territorio, entre ellos, las entidades representativas del cooperativismo y de la economía social. Estos actores pueden ser, de este modo, piezas claves de un ecosistema de la economía social a nivel territorial. En síntesis, esta visión abre la posibilidad a que en el diseño institucional y la aplicación de las políticas públicas locales y de fomento de la economía social participen no solo actores con un perfil político y funcional, sino también una combinación entre estos últimos y personas con un perfil técnico procedentes de las entidades públicas y privadas del territorio (Gallego y Pitxer, 2012). Este modo de construcción y aplicación de la política pública contribuye a construir una visión estratégica compartida y a implicar conjuntamente a los agentes municipales del desarrollo local y los agentes de la ES (Soto et al, 2021) lo que redundará en el despliegue de una política más prolífica, eficaz y eficiente de fomento de la economía social.

En lo relativo a la segunda cuestión, la de los instrumentos, Chaves (2002, 2010) plantea una tipología de políticas de fomento de la economía social que ha sido ampliamente utilizada en investigaciones y es susceptible de ser aplicada por los gobiernos locales. Distingue dos grandes grupos de políticas públicas de Economía Social, las políticas blandas y las políticas duras. Las políticas soft o blandas tienen por objetivo crear y potenciar un ecosistema o entorno favorable a la aparición y desarrollo de entidades de la Economía Social. Dentro de este grupo se distinguen, por un lado, las políticas institucionales, cuyo objetivo es establecer un marco normativo adecuado para las entidades de economía social, hacerlas copartícipes de los procesos de elaboración y aplicación de políticas públicas y activar organismos gubernamentales especializados en la promoción cooperativa y de ES, y por otro lado, las políticas cognitivas, las cuales van dirigidas a sensibilizar y mejorar el nivel de formación e investigación sobre la ES. Las políticas hard o duras son intervenciones gubernamentales dirigidas a la actividad económica de las organizaciones de ES; contempla medidas de oferta, las cuales tienen por finalizada incrementar la competitividad y viabilidad

empresarial de las entidades de economía social, con acciones sobre la financiación, consultoría y otras, y medidas de demanda, enfocadas a mejorar el acceso de la ES a la contratación pública.

Tabla. 1. Tipología de políticas de economía social

Políticas soft (blandas) Políticas dirigidas a crear un ecosistema favorable	<i>Medidas institucionales</i>	<ul style="list-style-type: none"> - medidas destinadas a la forma jurídica de las entidades de economía social, reconociéndolas como actor privado - medidas dirigidas a reconocer la capacidad de las empresas de economía social de operar en cualquier sector de actividad económica, eliminando cualquier obstáculo jurídico que pueda existir - medidas dirigidas a reconocer a la economía social como actor público, como interlocutor en la elaboración/construcción y en la aplicación de políticas públicas - organismos públicos de fomento de la economía social –
	<i>Medidas de índole cognitiva</i>	<ul style="list-style-type: none"> - medidas de sensibilización y conocimiento de la economía social por el conjunto de la sociedad y por grupos concretos - medidas de carácter formativo - medidas de apoyo a la investigación en ES
Políticas hard (duras) Políticas económicas de fomento empresarial	<i>Medidas de oferta,</i> dirigidas a mejorar la competitividad y viabilidad económica	<ul style="list-style-type: none"> - medidas dirigidas a las funciones empresariales, fuentes de competitividad, como la financiación, consultoría/asesoramiento, formación, empleo y gestión de recursos humanos, cooperación y redes, I+D e innovación, calidad, nuevas tecnologías de la información y la comunicación, espacio físico, etc. <p>Estas medidas se distinguen atendiendo al ciclo de vida de la empresa (fase de creación o desarrollo empresarial)</p>
	<i>Medidas de demanda,</i> dirigidas a la actividad/ventas de la ES	<ul style="list-style-type: none"> - medidas dirigidas a facilitar el acceso a los mercados públicos y a los mercados extranjeros

Fuente: Adaptado de Chaves (2010:164).

La tercera cuestión es la relativa al modelo implementado de políticas de economía social. Desde la pasada década se ha extendido un nuevo modelo de políticas de ES en Europa denominado *políticas transformadoras de economía social*. Éstas se caracterizan, en primer lugar, por ser concebidas desde una perspectiva de co-construcción y co-producción entre la administración pública y los agentes del ecosistema del territorio; en segundo lugar, por estar orientadas, desde una perspectiva transformadora, a objetivos generales del territorio; en tercer lugar, son políticas transversales, en el sentido de estar alineadas e incluir la economía social en un contexto político más amplio, integrándose en las demás políticas públicas; y, por último, es innovadora en cuanto a los instrumentos de política pública utilizados y compleja por su sofisticada sistematización en forma de planes y estrategias de amplio alcance. La tabla 2 sintetiza los rasgos de este modelo de política pública.

Tabla. 2. Caracterización de las políticas transformadoras de economía social (políticas de primera y segunda generación)

Características de las políticas	Políticas de primera generación	Políticas de segunda generación
Grado de complejidad de la política	Fast policies (emergentes, no sistemáticas)	Systematic policies (complejas, sistemáticas)
Naturaleza de los policy makers implicados en la elaboración de la política	Direct approach. Policy makers en sentido restringido	Partenarial approach. Policy makers en sentido amplio, con amplia participación ciudadana
Naturaleza de los policy makers en la aplicación de la política	Direct approach. Policy makers en sentido restringido principalmente	Ecosystem approach. Policy makers en sentido amplio, con amplia implicación en la implementación
Concepción técnica de la política	Dispositivos simples y presupuestarios	Enfoque holístico y estratégico de la política
Instrumentos concretos de la política	Instrumentos de primera generación: prestación de pago único, subvenciones por creación de empleo, técnica y de inversión, subvenciones por difusión y a estructuras.	Instrumentos de segunda generación: ateneos, dinamizadores sociales, contratación pública, coworking, formación especializada.
Grado de integración de la política en las políticas generales gubernamentales	Sectorializadas, escasa integración en las grandes políticas generales.	Enfoque de <i>mainstreaming</i> . Elevada integración y alineación en las políticas generales, incluso centralidad en las mismas
Evaluación de la política	Criterios cuantitativos de eficiencia, eficacia y pertinencia.	Criterios cuantitativos y cualitativos, incluyendo participación, coherencia y sostenibilidad

Fuente: Chaves, 2020:430.

4. Objetivos, metodología y diseño de la investigación

El objetivo del presente trabajo es el estudio de las políticas públicas de Economía Social en el ámbito local, aportando información empírica, estadística y de carácter cualitativo, relativa a ese nivel de gobierno, así como valorar en qué tipos de políticas estas administraciones han sido y son más activas, y finalmente identificar dificultades, limitaciones, puntos clave y características comunes de los municipios más activos en esta política desplegada a nivel local.

El ámbito territorial del estudio es el de la Comunitat Valenciana. En esta región la economía social constituye una realidad socioeconómica fuertemente arraigada, dinámica y con gran peso socioeconómico. En efecto, conjuntamente, la economía social valenciana agrupa a 31.504 asociaciones y fundaciones y a 3.407 empresas cooperativas principalmente, las cuales generan casi 13 mil millones de € de facturación / ingresos y movilizan a 552.720 personas que realizan actividad de voluntariado formal así como a una fuerza de trabajo de 285.877 personas en equivalente a tiempo completo (ETC), el 13,8% de la población ocupada de la Comunitat, siendo 73.262 trabajo remunerado en el sector de mercado de la ES (cooperativas principalmente), 98.982 trabajo remunerado en el tercer sector (asociaciones y fundaciones principalmente) y 113.433 trabajo voluntario ETC (Chaves, Monzón y Julià, 2018; Chaves y Monzón, 2020). Esta comunidad autónoma cuenta también con una dilatada historia de políticas de economía social urdidas desde el gobierno regional que arrancan en los años ochenta (Chaves y Savall, 2020a, 2020b). A pesar de lo anterior, autores como Gallego y Pitxer (2012, 2020), revelan que el cooperativismo y la Economía Social han logrado una discreta presencia en la agenda de las políticas de desarrollo local y en particular en las políticas de los pactos territoriales de empleo. Deviene necesario profundizar en el conocimiento de esta realidad local toda vez que el nivel local está llamado a ser una pieza fundamental de anclaje de la nueva ola de políticas de desarrollo de la economía social, también en esta región.

Para lograr los objetivos investigativos planteados se utiliza la triangulación metodológica (Heesen et al, 2019). Se realiza en primer lugar un estudio estadístico con muestreo estratificado al conjunto de la población de ayuntamientos de la Comunitat Valenciana. En segundo lugar, se utilizan métodos cualitativos basados en entrevistas a diversos actores públicos y privados expertos de las políticas desplegadas a nivel local valenciano, así como en dos seminarios y un *focus group* que involucran también a responsables y técnicos de ayuntamientos y diputaciones y a representantes de plataformas representativas de la economía social. Estos seminarios se organizaron ad hoc en la Facultad de economía de la Universitat de València en la

primavera de 2021 y en el marco de la co-construcción de la política regional de fomento del cooperativismo valenciano (Plan Fent Cooperatives II), con el auspicio de la Consellería de economía sostenible, sectores productivos y consumo de la Generalitat Valenciana, en la primavera de 2020, de modo simultáneo al trabajo de campo del estudio estadístico. En tercer lugar, se ha recabado información documental en forma de convenios de colaboración de ayuntamientos, disposiciones y otros documentos oficiales gubernamentales.

Para el estudio cuantitativo el universo poblacional lo conforma la totalidad de los 542 municipios valencianos. Para recabar los datos se ha utilizado un cuestionario on-line (véase Anexo I), integrado por 8 preguntas de respuesta cerrada de tipo dicotómico (sí/no) y en el caso de responder afirmativamente, se reformula la pregunta al objeto de recabar nueva información más detallada. De las preguntas, 6 se corresponden con una política concreta de economía social que pueden realizar los ayuntamientos y que consideramos representativas de las políticas *soft* y *hard* abordadas en la parte del marco teórico. Son las siguientes:

1. Existencia de un plan municipal de fomento del cooperativismo y la economía social.
2. Existencia de una unidad administrativa municipal orientada al fomento del cooperativismo y la economía social.
3. Desarrollo de actividades de difusión, jornadas y formación en materia de cooperativismo y economía social.
4. Oferta de espacios y servicios del ayuntamiento para las entidades de Economía Social.
5. Instrumentos financieros destinados a las cooperativas y la economía social.
6. Facilidades a cooperativas y economía social para el acceso a la contratación pública municipal.

Mención especial merecen las medidas 1, 2 y 6. La selección de la medida 1 se fundamenta en que es un instrumento complejo, que revela madurez en el desarrollo de una política de economía social y que requiere, para su elaboración, contar con una persona experta en cooperativismo o Economía Social, ya sea un técnico con formación específica en la materia o el asesoramiento de un experto de federaciones o de universidades. Contar con un plan de este tipo es característico de gobiernos locales proactivos hacia la ES. La selección de la medida 2 también es reveladora de una política local proclive hacia la ES, hasta el punto de especializar parte de su personal en esta política, normalmente los agentes de desarrollo local (ADL), los grupos de acción local del ámbito rural (GAL) y sus eventuales agencias. Los técnicos de desarrollo local de los ayuntamientos prestan servicios de promoción económica y de apoyo al empleo en sus municipios. Raramente sus funciones se especializan en el ámbito de la Economía Social, aunque a menudo, como sucede con numerosos ADL valencianos, cuentan con conocimientos en la materia y cierta predisposición al fomento hacia estas iniciativas llegando a actuar como prescriptores y en acompañamiento técnico para iniciar un proyecto empresarial. Un amplio número de ADL han seguido cursos y máster en desarrollo local impartidos por las universidades valencianas los cuales cuentan con módulos y asignaturas específicas sobre cooperativismo y economía social, caso del Máster de desarrollo local de la Universitat de València. La selección de la medida 6 obedece a las nuevas oportunidades ofrecidas por la reciente legislación europea en materia de contratación pública con entidades de economía social (Directivas 2014/23 y 2014/24). Se trata de una medida dirigida a facilitar el acceso de las empresas de la Economía Social a los mercados públicos. El ayuntamiento actúa como demandante comprometido, adquiriendo bienes y servicios como servicios sociales personales, servicios culturales, obras y construcciones, limpieza y jardinería y servicios ligados a las tecnologías de la información y comunicación.

Además de las anteriores preguntas se han incluido una séptima, aleatoria en su orden, de verificación, y una pregunta de respuesta abierta con la finalidad de dar opción a los ayuntamientos a detallar su realidad, especialmente si han desplegado políticas no contempladas en el cuestionario.

El trabajo de recolección de datos se ha realizado entre el 24.4.2020 y el 21.5.2020. La base de datos de los ayuntamientos utilizada ha sido facilitada por CIRIEC-España. Se proponía que fueran las siguientes personas quienes respondieran al cuestionario: el alcalde/sa, concejal/a, secretario/a de ayuntamiento, técnico/ADL y una opción denominada "otro", donde se indicara el cargo de la persona que ocupara un puesto de trabajo diferente a los enunciados previamente. Consideramos que son las personas más idóneas al contar con una visión general de las políticas del ayuntamiento. El apoyo de la Dirección General de Emprendimiento y Cooperativismo de la Generalitat Valenciana, de CIRIEC, de los institutos universitarios IUDESCOOP e IIDL, así como de la asociación de ADLs Adlypse han sido clave para obtener una tasa de respuesta aceptable. Finalmente, en el 16,9% de los casos respondió el alcalde/sa, un 16,9% un concejal/a y quien más respondió, en más del 50% de casos, han sido los técnicos/ADL revelando su mayor interés y capacidad de respuesta en este asunto.

La dificultad para entrevistar a las personas que han respondido el cuestionario con el fin de extraer más información de carácter cualitativo ha sido una limitación del estudio. En unos casos sí se ha logrado, enriqueciendo el análisis. La vertiente cualitativa se ha realizado básicamente con las posteriores entrevistas a determinados agentes claves a través de la metodología del focus group. En relación a los resultados estadísticos obtenidos, consideramos que una tasa de respuesta más elevada por parte de los ayuntamientos, a

pesar de contar con un grado de significatividad y error adecuados, no habrían variado significativamente los resultados.

5. Resultados: Las políticas de fomento de cooperativas y economía social desplegadas por los gobiernos locales valencianos

El estudio cuantitativo ha ofrecido unos resultados estadísticamente satisfactorios. El cuestionario ha sido respondido por 124 municipios, el 22,8% de la población encuestada. La tasa de respuesta por provincias ha sido de 20,7%, 14,9% y 28,1% para Castellón, Alicante y Valencia respectivamente. Por tamaño de población, la tasa de respuesta ha sido del 11,1% para municipios muy pequeños, 29,8% para municipios pequeños, 25,8% medianos, 41,4% grandes y 50% para municipios muy grandes (véase apartado 5.10.1). La investigación presenta unos niveles de confianza del 95% y de error del 5% (véase la Ficha técnica en Anexo).

La síntesis de resultados obtenidos se encuentra en la tabla 3. En ella se ofrece el porcentaje de respuesta por parte de los gobiernos locales en relación a la utilización de cada medida contemplada. Los dos extremos son la medida 1, relativa a la existencia de un plan de fomento de cooperativas y de economía social, respondido afirmativamente por menos del 10% de ayuntamientos, y la medida 4, relativa a la puesta a disposición de las entidades de economía social de espacios y servicios disponibles propios del ayuntamiento, respondida afirmativamente por casi el 60% de ayuntamientos. Interesa conocer más detalle sobre cada conjunto de respuestas.

Tabla. 3. Respuestas a las preguntas del cuestionario relativo a tipología de políticas públicas de Economía Social utilizadas por los gobiernos locales valencianos

Pregunta	Tipología	Respuesta afirmativa
1. ¿Dispone su ayuntamiento de algún plan de fomento de cooperativas y de Economía Social o lo ha tenido en los últimos 5 años?	<i>Soft. Institucional.</i>	9,7%
2. ¿Cuenta su municipio con algún departamento o servicio especializado en el fomento o apoyo a la Economía Social?	<i>Soft. Institucional.</i>	34,7%
3. ¿Desarrolla su ayuntamiento actividades de difusión, jornadas y formación específica en materia de Economía Social en su municipio?	<i>Soft. Cognitivo.</i>	41,1%
4. ¿Su ayuntamiento pone a disposición de la economía social durante un tiempo prolongado espacios y servicios propios del ayuntamiento?	<i>Hard. Oferta.</i>	59,7%
5. ¿Conoce las fuentes de financiación de la Unión Europea, del Estado y de la Generalitat Valenciana para el fomento de la Economía Social? Indique las que gestiona actualmente su ayuntamiento.	<i>Hard. Oferta.</i>	40,3%
6. ¿Su municipio ha contratado alguno de los servicios municipales a entidades de la Economía Social en los últimos 5 años?	<i>Hard. Demanda.</i>	50%

Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario

5.1. Existencia de un Plan municipal de fomento del cooperativismo y la economía social

12 gobiernos locales valencianos, el 9,7% de los 124 municipios de la muestra, han respondido afirmativamente a la primera pregunta, relativa a la existencia de un plan de fomento del cooperativismo y de la economía social.

Dos realidades son remarcables, la de Burjassot, por un lado, y la de cuatro municipios de la comarca de l'Horta: Alaquàs, Picanya, Quart de Poblet y Sedaví, por otro.

Burjassot cuenta desde 2017 con un "Proyecto de Promoción del Cooperativismo". Este plan comienza con un diagnóstico del cooperativismo y de la Economía Social, así como del entorno de la ciudad. El objetivo general es planificar y ejecutar un proyecto de promoción de cooperativas e iniciativas de autoempleo en Burjassot para impulsar el cooperativismo y los valores en el municipio dando a conocer esta

iniciativa entre su población. Este objetivo general se subdivide en otros específicos como son el traslado del modelo cooperativo a la sociedad mediante su sensibilización, el aumento de visibilidad y los valores de la Economía Social y favorecer la interlocución de los agentes sociales y económicos para enriquecer a las cooperativas del municipio, entre otros (Santacruz, 2017:16-17). Entre las diferentes líneas estratégicas que se proponen para fomentar el cooperativismo encontramos las siguientes: apoyo al emprendimiento mediante el asesoramiento a cooperativas; financiación, a través de las finanzas éticas, crowdfunding y fondos públicos municipales; el desarrollo endógeno del municipio vinculado a la Economía Social mediante el apoyo a propuestas que promuevan la intercooperación cooperativa; y la sensibilización mediante propuestas que desmonten estereotipos sobre su eficacia y trabajar hacia la construcción de una identidad común en el municipio. Finalmente, se plantean las siguientes medidas: coopera desde la escuela, el cooperativismo como fórmula para el autoempleo, realizar un ciclo del cine cooperativo, programa de asesoramiento técnico, programa de turismo cooperativo (creación de rutas turísticas que expliquen el cooperativismo del territorio y el tejido social del municipio), herramientas web y difusión del cooperativismo, convenios de colaboración y finalmente, la promoción del encuentro entre cooperativas para potenciar su cooperación y proyectos comunes (véase Catalá et al, 2021).

Los cuatro municipios de l'Horta que han contestado afirmativamente a la pregunta lo han hecho en tanto que cuentan con un convenio de colaboración con FEVECTA, la Federación Valenciana de Cooperativas de Trabajo Asociado, al objeto de desarrollar actividades de fomento del cooperativismo y de la economía social. Tras contactar con esta federación se ha constatado que cuenta con 29 convenios firmados con ayuntamientos valencianos, lo que revela su extensión por la geografía valenciana. Estos convenios son diferentes y adaptados a las características de cada municipio y del grado de implantación local de otras iniciativas de Economía Social. Un prototipo de 'plan', considerado como propio por el gobierno local, es el Convenio de colaboración firmado en 2019 entre el Ayuntamiento de la Font de la Figuera y FEVECTA para la promoción del cooperativismo, la Economía Social y el fomento de empleo en el municipio. Este tipo de convenios contiene objetivos de promoción del empleo, del cooperativismo y de la economía social concretados en a) desarrollo de medidas de información, asesoramiento y formación, b) atención directa e individualizada orientada a potenciar el empleo bajo las fórmulas jurídicas de la Economía Social, c) asesoramiento e información para la incorporación al mercado de trabajo, d) organización de seminarios y de mesas redondas así como realización de cursos o charlas informativas sobre el Cooperativismo y la Economía Social, e) diseño de cursos de formación y participación en programas formativos; f) asesoramiento, información y desarrollo de programas europeos tendentes a la promoción del empleo y la creación de empresas de la Economía Social, g) asesoramiento específico, seguimiento y acompañamiento empresarial de cualquier proceso de transformación empresarial. En síntesis, son actuaciones de sensibilización e información, formación, así como consultoría y acompañamiento en emprendimiento cooperativo.

5.2. Existencia de una unidad administrativa municipal orientada al fomento del cooperativismo y la economía social

43 municipios valencianos, el 34'7% de la muestra, ha respondido que cuentan con un departamento o servicio de apoyo a la Economía Social, por ejemplo, un servicio de orientación, fomento y acompañamiento. De entre estos municipios, 39 cuentan con un ADL o una agencia (AEDL), algunas de las cuales han firmado un convenio con FEVECTA para la potenciación de iniciativas de Economía Social, como los citados en el apartado anterior. Un ejemplo es el municipio de Alzira, que cuenta con IDEA, Agencia de Desarrollo Económico, la cual colabora con FEVECTA desde su servicio de emprendedores cuando detectan posibles grupos promotores de cooperativas.

Un macromunicipio, como es la ciudad de Valencia, cuenta con una agencia de desarrollo de mayor envergadura, análoga a la existente en otras grandes ciudades españolas: Valencia Activa. Se trata de una fundación dependiente del Ayuntamiento de Valencia, participada por los agentes sindicales UGT y CCOO y la Confederación Empresarial Valenciana. Su cometido general es impulsar y coordinar las políticas de empleo y desarrollo económico local en la ciudad. Uno de sus pilares fundamentales es funcionar como una red institucional para dar apoyo a las iniciativas empresariales de carácter social. Entre los diferentes servicios que ofrece se encuentra el de dar información y asesoramiento por barrios (Barris per l'ocupació), impulsar el tejido emprendedor, la gestión de programas de fomento de la empleabilidad de los ciudadanos, y la colaboración con instituciones públicas y privadas para la generación de empleo.

Algunos municipios han citado al departamento Servicios Sociales y/o al departamento de Promoción Económica en tanto que ofrecen herramientas de apoyo a iniciativas de ES. El caso singular es sin duda Burjassot, el cual cuenta con una Técnica de cooperativas dedicada exclusivamente a la promoción del cooperativismo y la Economía Social. No se ha identificado otro municipio valenciano que cuente con una entidad categorizable como agencia de desarrollo cooperativo y de la Economía Social (ADC).

5.3. Desarrollo de actividades de difusión, jornadas y formación en materia de cooperativismo y economía social

Casi la mitad de los municipios valencianos, en concreto el 41,1%, afirman haber realizado alguna vez una actividad DE difusión, jornadas y formación específicas en materia de Economía Social y cooperativismo. Del análisis pormenorizado de los resultados se constatan varias dimensiones de esta realidad.

La primera idea a extraer es que los gobiernos locales rara vez son los promotores, organizadores y ejecutores de estas actuaciones. Normalmente se limitan a propiciar y catalizar estas acciones, siendo quienes las organizan y ejecutan otras entidades del ecosistema de economía social valenciano, en concreto, entidades federativas de la economía social, como FEVECTA o AESVAL (la asociación de sociedades laborales), Caixa Popular, Divalterra así como las universidades como la Universitat de València. Un ejemplo de colaboración universidad-ayuntamiento es el programa UNISOCIETAT, desarrollado por el Vicerrectorado de participación y proyección territorial de la Universitat, el cual ha promovido decenas de jornadas en municipios valencianos.

Para la realización de este tipo de actividades es importante contar con financiación, lo cual resulta problemático para los municipios de pequeño tamaño. Algunos, como por ejemplo Ademuz, han resaltado que sólo realizan este tipo de actividades cuando cuentan con presupuesto procedente de la Generalitat Valenciana.

La diversidad de acciones es amplísima: sesiones informativas sobre creación de empresas de Economía Social dentro del programa de *Ribera Activa't* (Alberic), formación a asociaciones (Alfajar), talleres de creación de empresas de Economía Social (Alicante), formación básica en Economía Social (Almussafes), cursos sobre cooperativismo (Aras de los Olmos), *mentoring* para emprendedores (Benicarló), charlas informativas (Borriana, Montesa), feria de asociaciones (Crevillent, Enguera, El Verger), realización de un congreso agrícola (Picassent), difusión por las redes sociales de las iniciativas que llegan desde la Generalitat en materia de Economía Social (Soneja) e iniciativas con los Grupos de Acción Local (Yátova). Vinaròs realizó en 2017 una jornada en colaboración con AESVAL dirigida a personal técnico. En Quart de Poblet organizan charlas grupales a asesorías y gestorías del municipio para formarles en como asesorar en entidades de Economía Social, y tienen un módulo de cooperativas en la formación ocupacional.

De nuevo el caso de Burjassot es singular: en este municipio se desarrollan varias actividades anualmente dirigidas a fomentar el cooperativismo y la Economía Social. Más allá de las sesiones informativas y charlas y la organización de jornadas e incluso congresos, como el Congreso Nacional de Responsabilidad Social y Cooperativismo celebrado en 2019, es de destacar las acciones formativas especialmente enfocadas en 3 colectivos: por un lado, los grupos de personas emprendedoras y promotoras, en segundo lugar, los profesionales del sector de asesoría y consultoría, auténticos prescriptores en este ámbito –como gestorías, notarías y técnicos de empresa- y en tercer lugar, al propio personal técnico del ayuntamiento, sus funcionarios y sus técnicos de desarrollo local. Entre estas acciones formativas se encuentran un curso Experto Universitario en Responsabilidad Social Empresarial y jornadas formativas impulsadas desde LABORA (Generalitat Valenciana), FEVECTA y el instituto IUDESCOOP de la Universitat de València, entre otras.

5.4. Oferta de espacios y servicios del ayuntamiento para las entidades de Economía Social

El 59,7% de ayuntamientos valencianos (74 en total) afirman poner a disposición, durante un tiempo prolongado, a entidades de Economía Social espacios y servicios propios de su institución local.

Cesión de espacios. De los municipios que respondieron afirmativamente, 25 han indicado que ceden gratuitamente espacios públicos a entidades de economía social, en su inmensa mayoría a asociaciones y minoritariamente a cooperativas. La cesión de espacios está abierta a cualquier empresa u organización que lo solicite, no específicamente destinada a entidades de la Economía Social.

La cesión de espacios presenta dos vertientes, por un lado, una de carácter social y cultural, que se ofrece en centros sociales y culturales del municipio y en salas polivalentes, y por otro lado una vertiente de promoción del emprendimiento en el municipio, ofreciendo espacios de coworking y viveros de empresas. Ayuntamientos como Albal, Elda, Tavernes de la Valldigna, Calp y Burjassot ofrecen este tipo de espacios. En los espacios de coworking profesionales de distintas empresas y sectores pueden colaborar, compartir conocimiento y desarrollar proyectos empresariales conjuntos, mientras las instalaciones son ofrecidas por la institución pública. De modo análogo, los viveros de empresas acogen empresas de nueva creación, ofreciéndoles instalaciones y servicios a precios más reducidos que los del mercado.

Servicios del ayuntamiento. Más allá de los servicios proporcionados en los espacios antes indicados, muchos consistorios afirman ofrecer otros servicios a través de departamentos propios para las asociaciones, como el de asesoramiento para la constitución de asociaciones (Agost, Quart de Poblet, Benissa), ayuda administrativa para la gestión de subvenciones para las asociaciones y otras cuestiones técnicas (p.ej. obtención de firma digital (otros 5 ayuntamientos). Servicios de asesoramiento, consultoría y formación a

entidades y grupos promotores, más enfocados al empleo y a la creación de empresas, se ofrecen ampliamente (por 24 ayuntamientos), principalmente a través de los agentes de desarrollo local.

Es de destacar la iniciativa de colaboración entre varios municipios denominada Red CREAMA, de la que el ayuntamiento de Benissa forma parte. Esta red ofrece un servicio específico de acompañamiento y consultoría a cooperativas, sociedades laborales y asociaciones (véase Catalá et al, 2021).

5.5. Instrumentos financieros destinados a las cooperativas y la economía social

La dimensión financiera, clave en un ecosistema, se incluyó en el cuestionario con dos preguntas, una relativa al nivel de conocimiento de fuentes de financiación de otros niveles de gobierno, como indicador de su capacidad de ser canal de transmisión de políticas de gobiernos de instancias superiores. La pregunta era *“Si conocen las fuentes de financiación de la Unión Europea, del Estado y de la Generalitat Valenciana para el fomento de la Economía Social”*. Y la segunda pregunta era relativa a la gestión real de fuentes de financiación destinadas a entidades de economía social, con el enunciado siguiente: *“Indicar las principales fuentes de financiación dirigidas específicamente a las entidades de Economía Social que gestiona en la actualidad su ayuntamiento”*.

Conocimiento de fuentes de financiación procedentes de gobiernos supramunicipales. El 40,3% de municipios (en total 50) han afirmado conocer las ayudas existentes en materia de fomento del cooperativismo y de la economía social. Este dato es inquietante porque supone que, por su perfil, las personas que han respondido cuentan con un amplio conocimiento en materia de ayudas y de subvenciones.

Las fuentes de financiación que más se desconocen y por tanto que más se perciben como alejadas son las procedentes de los fondos europeos y de la financiación estatal. Es ésta una conclusión problemática por revelar la dificultad de transmisión de las medidas de estos dos ámbitos de gobierno y ello es especialmente grave en un contexto como el actual, en el que se están movilizando importantes fondos europeos, como los del Next Generation y del Plan de acción europeo para la economía social. Sólo un ayuntamiento, de gran tamaño, como el de Valencia, indica conocer los programas europeos COSME, Horizon 2020 y Erasmus K2. Los municipios rurales Figueroles y Yátova conocen el programa europeo LEADER.

El nivel de gobierno regional es clave: 24 ayuntamientos han indicado que sólo conocen las ayudas que ofrece la Generalitat Valenciana, más exactamente el Programa de Apoyo a la Economía Social y el Plan Fent Cooperatives, impulsados desde la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo.

Un elemento importante a destacar, que vuelve a poner de relieve la importancia de contar con un eficaz ecosistema de economía social, es el hecho de que 6 ayuntamientos han contestado que las fuentes de financiación que conocen se las proporciona la federación cooperativa FEVECTA.

Por último, pero no por ello menos importante, el ayuntamiento de Burjassot, de nuevo, presenta también en este ámbito un nivel de conocimiento amplio de las fuentes de financiación disponible, llegando a citar una de las ayudas más reciente destinadas a las cooperativas, el Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo: Medidas para facilitar el ajuste de la economía y proteger el empleo, que flexibiliza el uso del Fondo de Promoción y Educación de las Cooperativas con la finalidad de paliar los efectos del COVID-19.

Fuentes de financiación gestionadas por los ayuntamientos. El 51,6% de municipios valencianos (64 municipios) han indicado que disponen de alguna fuente de financiación para las empresas de Economía Social.

Más de la mitad de estos ayuntamientos (en total 33) destinan fondos propios de sus presupuestos municipales para ayudar a su tejido asociativo, no así a cooperativas y otras empresas de economía social. Son fondos que se traducen en subvenciones tanto de competencia competitiva como nominativas para las asociaciones locales, especialmente en el ámbito cultural, deportivo y social.

Casi la mitad de estos ayuntamientos que han respondido contar con fuentes de financiación lo son en su condición de canal de transmisión de fondos procedentes de otros niveles de gobierno: europeo, casos de Figueroles, Torás y Yátova los cuales gestionan fondos LEADER, 11 municipios gestionan financiación de la Generalitat Valenciana y otros 5 las ayudas de la Diputación.

Se contrasta una reducida capacidad de transmisión de las políticas de economía social de gobiernos supramunicipales por parte de los ayuntamientos valencianos.

5.6. Facilidades a cooperativas y economía social para el acceso a la contratación pública municipal

La mitad de los ayuntamientos valencianos (en total 62) afirman tener contratados o han contratado algún servicio con entidades de la Economía Social, en los últimos 5 años. Los servicios municipales que más se han contratado han sido la ayuda a domicilio, el servicio de catering y la limpieza.

El municipio de Burjassot detalla algunas de estas contrataciones: 1) la contratación de una cooperativa de trabajo asociado conformada por mujeres para el suministro de materiales; 2) la contratación a una

empresa social para el desarrollo y organización de un congreso en Burjassot; y finalmente, la contratación de una cooperativa de trabajo asociado de servicios culturales (música de rock infantil) para la animación de actividades en el mercado municipal.

5.7. Otras medidas de fomento.

La última pregunta del cuestionario, una pregunta abierta, pretendía conocer otras medidas de fomento específico de la Economía Social que realicen los ayuntamientos. El resultado ha sido prolífico revelando una variedad de medidas, algunas muy en sintonía con la nueva generación de instrumentos de fomento de la economía social (véase también Catalá et al, 2021), como son el establecimiento de cláusulas sociales para la concesión de subvenciones, marcas protegidas para cooperativas, ayudas fiscales en el ámbito de sus competencias y el apoyo en proyectos de significación económica para el municipio.

En concreto, Ademuz realiza una rebaja en la licencia de obras cuando las realizan entidades de Economía Social. Alaquàs ha firmado un convenio con Caixa Popular por el que se favorece una línea de crédito cuando se emprendan iniciativas de Economía Social. Almussafes cuenta con una cooperativa agrícola que es una gran generadora de empleo en el municipio, por lo que desde la Agencia de Desarrollo Local se les presta ayuda específica de asesoramiento, de formación y facilita trabajadores cuando presentan necesidades de contratación. En Guardamar del Segura se fomenta el cooperativismo mediante la creación de marcas colectivas protegidas para la organización agraria. En Quart de Poblet las entidades de Economía Social reciben más puntuación al solicitar subvenciones por el hecho de estar constituidas bajo las formas jurídicas de la ES.

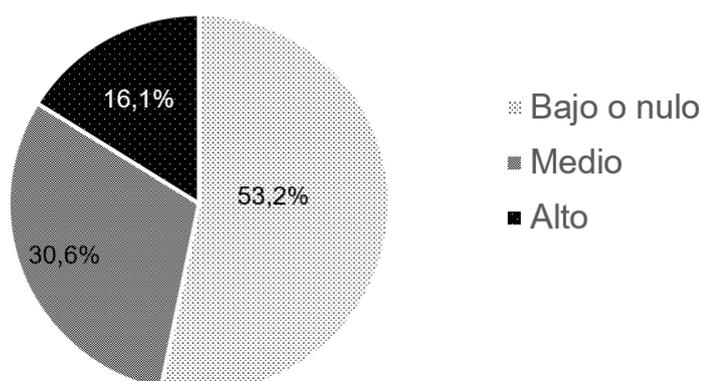
5.8. Grado de implicación municipal en políticas de fomento de la economía social

Al objeto de realizar agrupaciones de municipios en función de su mayor o menor implicación en el fomento de la economía social se ha creado una nueva variable a partir del número de respuestas afirmativas respondidas. Esta variable se ha denominado “Grado de implicación municipal en políticas de Economía Social”. Atendiendo a esta variable se han creado 4 agrupaciones de municipios: ‘Nulo’ nivel de implicación, si no han realizado política de fomento alguna, ‘Bajo’ nivel de implicación si han realizado 1 o 2 medidas, ‘Medio’, si se han realizado 3 o 4 y ‘Alto’, si han desplegado 5 a 7 medidas.

El resultado más significativo y que es importante señalar es que la inmensa mayoría de los ayuntamientos han desplegado alguna medida de fomento de la economía social, aunque en diferente grado. Únicamente el 9,7% de ayuntamientos valencianos ha señalado que no han implementado medida alguna. Este dato revela la receptividad de los municipios a esta realidad social y que existe margen para desarrollar estas políticas y con ellas, margen para mejorar el ecosistema local de apoyo al cooperativismo y la economía social.

Gráfico. 1. Grupos de municipios clasificados por su grado de implicación en políticas de Economía Social

Grado de implicación municipal en políticas de economía social



Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario.

El segmento de municipios que realizan 0, 1 y 2 medidas suma el 53,2% de los ayuntamientos de la muestra. Un 30,6% de ayuntamientos se encuentra en el grado medio y finalmente el 16,1% de los ayuntamientos encuestados son los más proactivos en políticas de fomento de la Economía Social.

5.9. Instrumentos más utilizados por los gobiernos locales valencianos para el fomento de la economía social

Los instrumentos más utilizados por los gobiernos valencianos para el fomento del cooperativismo y la economía son, por este orden, los siguientes:

- 1º. Oferta de espacios y servicios del ayuntamiento
- 2º. Instrumentos financieros destinados a las cooperativas y la economía social
- 3º. Facilidades a estas entidades para el acceso a la contratación pública municipal
- 4º. Desarrollo de actividades de difusión, jornadas y formación.

La política pública que más se implementa en los municipios de la Comunidad Valenciana es la de poner a disposición espacios y servicios por parte del ayuntamiento para entidades de la Economía Social. Cabe destacar que esta medida se puede considerar de tipo generalista, ya que la cesión de espacios la mayoría de los ayuntamientos la hacen para todo tipo de formas jurídicas, pudiendo optar las asociaciones, cooperativas y resto de entidades de la Economía Social. Tan solo tres municipios han contestado que ceden en exclusiva los espacios a cooperativas. No obstante, la mayoría de ayuntamientos ceden estos espacios a asociaciones locales.

La política menos extendida entre los municipios valencianos es la de contar con un plan de fomento del cooperativismo y la Economía Social, sin embargo, es la más indicativa del grado de implicación política del gobierno local. La existencia de un plan de fomento está directamente relacionada con la diversificación de medidas de apoyo utilizadas. En efecto, los gobiernos locales que cuentan con un plan de fomento también son los que más medidas despliegan de las contempladas en la encuesta, por lo que en su mayoría se encuentran en el grupo de alto grado de implicación (Alaquàs, Almussafes, Burjassot, Quart de Poblet, Valencia y Yátova) y los restantes en el grupo de grado medio de implicación (Aras de los olmos, Benicarló, Peñíscola, Picanya, Santa Pola y Sedaví).

6. Proactividad de los gobiernos locales en materia de economía social, gobierno multinivel y autonomía territorial

6.1. Proactividad de los gobiernos locales valencianos en materia de fomento de la economía social: tamaño del municipio y existencia de agente de desarrollo local

El estudio cuantitativo realizado permite identificar algunos factores condicionantes y determinantes del grado de implicación de los gobiernos locales en materia de fomento de la economía social. Dos variables han sido consideradas al respecto, el tamaño del municipio y si éste cuenta con un agente de desarrollo local.

A tal fin se han creado variables de grado de implicación municipal en las políticas de Economía Social (bajo o nulo, medio y alto) con una estratificación por tamaños de municipios y con una variable dicotómica de contar / no contar con un ADL. Este planteamiento del análisis nos asegura la fiabilidad de los datos, ya que se trabajan las variables a partir de porcentajes que relativizan las respuestas y permiten comparar unos criterios con otros.

Tamaño del municipio

La estratificación de los municipios se ha realizado en función del tamaño poblacional considerando cinco estratos: muy pequeño (menos de 1000 habitantes), pequeño (1001 a 5000 habitantes), mediano (5001 a 20000 habitantes), grande (de 20001 a 150000) y muy grande, para las cuatro ciudades más importantes de la región.

El resultado obtenido revela que, a mayor tamaño del municipio, mayor porcentaje de municipios que desarrollan medidas de fomento de la Economía Social. Este resultado es coherente pues la realización de políticas va ligada al tamaño del presupuesto y a la disponibilidad de otros recursos municipales. En efecto, el 70% de los municipios muy pequeños se encuentra en el grupo de municipios de bajo o nulo grado de implicación, es decir, no fomenta o muy poco la Economía Social. La excepción es un municipio muy pequeño (Vallanca) que se encuentra en el grupo de municipios con un grado de implicación alto. En el otro extremo, los municipios muy grandes se encuentran en el grupo de grado de implicación medio y alto. La mitad de los municipios de tamaño grande, mediano y pequeño se encuentran en el grupo de municipios con grado bajo de implicación en políticas de fomento.

El tamaño del municipio no influye en el tipo de políticas aplicadas, de modo que la principal política de Economía Social que se realiza es la cesión de espacios y puesta a disposición de servicios a las diferentes entidades, independientemente del tamaño del municipio.

Existencia de un agente de desarrollo local en el municipio

Como se ha indicado en el apartado metodológico de este trabajo, el 55,6% de los cuestionarios han sido respondidos por la figura del Agente de Desarrollo Local. Esta elevada tasa de respuesta por parte de este actor municipal se explica, por un lado, por la complicidad de la asociación valenciana de ADL Adlypse para que respondieran al cuestionario y por otro, porque son unos de los técnicos más proclives y próximos a la problemática objeto de este estudio. En el resto de municipios, el hecho de no haber respondido el cuestionario el ADL no significa que no cuenten con este tipo de técnico, cuya función principal es la promoción del empleo y del desarrollo económico del municipio.

Se realiza una segmentación de los municipios en función del cargo que ha respondido al cuestionario, si ha sido un ADL u otra figura. Partimos del supuesto que el ADL cuenta con un conocimiento más amplio sobre la Economía Social y otros instrumentos de fomento económico y laboral en el municipio. En muchos casos, también cuenta con formación especializada al respecto. Por ello, puede ser un actor clave dentro del gobierno local para el impulso de políticas de economía social.

El resultado refleja que el hecho de contar con un agente de desarrollo local en el municipio se relaciona con un ligero mayor grado de implicación en políticas de economía social. En efecto, 36 municipios que cuentan con ADL tienen un grado de implicación alta en políticas de economía social, mientras que las ciudades cuyos cuestionarios han sido contestados por otras figuras dentro del ayuntamiento no alcanzan el mismo porcentaje de alto grado de implicación.

Dos elementos adicionales marcan la diferencia de los ayuntamientos que cuentan con un ADL. Uno es el relativo al nivel de conocimiento sobre las políticas de economía social y en especial, sobre los instrumentos financieros de los niveles supramunicipales de gobierno. Ello les hace ser una pieza clave para que el gobierno local sea un eficaz canal de transmisión multinivel de las políticas de economía social. Ello se aprecia en el dato siguiente: casi un 60% de los ADL conocen las fuentes de financiación que ofrece la Generalitat (39 municipios) para las entidades de Economía Social, mientras que en el resto de cargos solo lo conocen el 20% (11 municipios). Además, generalmente el nivel de detalle en las respuestas abiertas al cuestionario es significativamente mayor cuando contesta el ADL. Otro elemento es el tipo de medida de fomento que se prioriza: en los ayuntamientos donde existe Agente de Desarrollo Local la medida de fomento más extendida es la ‘formación, difusión y organización de jornadas sobre Economía Social’, revelando el interés por la visibilización, sensibilización y formación en este campo.

6.2. Otros factores condicionantes del despliegue de políticas de economía social a nivel local

Más allá de los factores identificados a través del trabajo cuantitativo realizado, como son el tamaño del municipio -y con él, el presupuesto, competencias y recursos- y el contar o no con un agente de desarrollo local, en las entrevistas y seminarios y *focus group* desarrollados se han identificado otros factores que condicionan, cuando no determinan, no sólo la proactividad cuanto la receptividad de los actores locales, tanto de la administración local como del ecosistema territorial local.

Un elemento importante que se ha destacado como clave es el del conocimiento y de los prejuicios relativos a las fórmulas de emprendimiento cooperativo y de economía social. Y junto a él, el conocimiento del abanico de medidas susceptibles de ser desarrolladas para su fomento, entre ellas, las líneas de financiación procedentes de otros niveles de gobierno. Varios responsables locales han destacado la existencia de prejuicios negativos y de desconocimiento en este campo. Los prejuicios derivan de la inadecuada información en relación a estas formas jurídicas (cooperativas y sociedades laborales especialmente), las cuales se consideran en exceso complejas y sobrecargadas de costes de operación, de modo que es más eficiente utilizar otras formas jurídicas más ligeras y flexibles, dentro de las formas empresariales capitalistas tradicionales. Responsables de ayuntamientos especialmente implicados en el fomento de la economía social, que han reconocido estos problemas, han justificado en ello que una de sus líneas de actuación sea precisamente informar, sensibilizar y formar a técnicos del propio ayuntamiento, asesorías y consultorías privadas del municipio y otros prescriptores, que, de otro modo actuarían como prescriptores negativos. Este elemento es crucial pues pone de relieve, por una parte, que agentes clave del ecosistema territorial no están siendo funcionales para el fomento de la economía social y deviene necesario revertir esta situación, y, por otra parte, que existe una amplia labor por realizar en el ámbito de la información y sensibilización en la materia. Es evidente que en todos estos municipios caracterizados por esta problemática es tarea ardua que germine una cultura e imaginario colectivo receptivo hacia la economía social y de ahí el desarrollo de acciones de participación social en forma de proyectos colectivos de gran alcance.

Otro condicionante del desarrollo de la economía social a nivel local han sido las barreras jurídicas. Proyectos innovadores a nivel local, como los ligados a la energía, han tenido innumerables obstáculos que han imposibilitado su operativización bajo la fórmula de economía social (caso de Aras de los Olmos). De modo análogo sucede con diversas formas de colaboración público-privada a nivel local. En este contexto, es necesario destacar los avances realizados en la materia con iniciativas jurídicas procedentes de los niveles supramunicipales.

Otro elemento destacado es la necesidad de lograr una receptividad transversal por parte de todos los partidos políticos de los consistorios al objeto de evitar las tradicionales construcciones-deconstrucciones de medidas con los cambios políticos. Este condicionante no resulta difícil de conseguir en tanto la generación de valor socioeconómico de la economía social es ampliamente compartida por todas las fuerzas políticas.

La experiencia de colaboración entre municipios en proyectos comunes presenta claroscuros en lo que se refiere al fomento de la economía social. Como han destacado Gallego y Pitxer (2012, 2020), el fomento de la economía social ha sido recogido de modo discreto en los Pactos territoriales por el empleo implementados en la Comunidad Valenciana. Y ello que estos Pactos constituyen las formas más desarrolladas de colaboración institucional a nivel local, cuando existen muchas otras formas de colaboración, como evidencia Pitarch-Garrido (2022).

Respecto de la función de los gobiernos locales, existen posiciones encontradas entre los representantes de los gobiernos locales, desde la posición más proactiva, donde el ayuntamiento debe de ser el líder de proyectos colectivos que impliquen a otros actores del territorio, privados y públicos, incluso en colaboración con otros ayuntamientos y entidades locales, a posiciones más facilitadoras, en el sentido de catalizar y promover iniciativas procedentes de otros actores del ecosistema, incluso facilitadoras de la transmisión a nivel local de las políticas de los gobiernos de niveles supramunicipales.

El anterior panorama dispar de posiciones políticas puede ser ilustrativo de una realidad de políticas públicas muy variada. Desde luego, existe margen en esta región para desarrollar políticas avanzadas de desarrollo de la economía social a nivel local desde una perspectiva territorial (no sólo multinivel). Estas políticas podrían activar proyectos colectivos de envergadura en colaboración con diversos agentes del ecosistema y con otros gobiernos locales, como sucede en otros países donde incluso ya existe una legislación al respecto, como es el caso de Francia, con los Polos territoriales de cooperación económica, o en Canadá con los TIESS – *Territoires innovants d'économie sociale et solidaire*⁶ o el caso de ayuntamientos de gran envergadura que han impulsado políticas transformadoras de economía social y solidaria a nivel local (Chaves, Via y García-Jané, 2020).

6.3. Los gobiernos locales en la política de economía social de los gobiernos supramunicipales

Desde la perspectiva de la política multinivel, los tres gobiernos supramunicipales de referencia, el de la Unión Europea, del Gobierno de España y de la Generalitat Valenciana, contemplan la participación de los gobiernos locales en sus políticas de fomento de la economía social. No obstante, contemplan esta participación desde una doble vertiente, por un lado, respetando su autonomía competencial y su capacidad para promover políticas propias o en colaboración, y por otro lado, como entidades colaboradoras y canalizadoras de la política originada en estos niveles de gobierno.

El *Plan de acción europeo para la economía social* de la Comisión Europea contempla esta doble vertiente. Incorpora múltiples referencias explícitas al papel de estas últimas administraciones para la transmisión multinivel de los planes y acciones contenidos en el Plan de acción (EAPSE). En concreto son las siguientes: *“Many European regional and local authorities have powers to develop strategies and instruments to support the development of local and regional social economy ecosystems. There is scope to better capitalise on this potential”*; *“Exchange and cooperation between regional and local authorities is an effective way of enhancing mutual learning on the social economy”*; *“The Commission calls on Member States to set up local social economy contact points playing the role of social economy ambassadors, providing peer to peer support, facilitate access to EU and national funding, and liaising with authorities managing European funds”* (European Commission, 2021). Es de destacar, por un lado, la recomendación a los gobiernos locales para que impulsen ecosistemas locales de apoyo a la economía social, en segundo lugar, la recomendación para la cooperación entre las administraciones del mismo nivel y entre ellas y las regionales, y, por último, pero no menos importante, la referencia al papel de los gobiernos locales para la transmisión multinivel de los fondos europeos y nacionales de fomento de la economía social.

Desde el gobierno estatal español la perspectiva es análoga. En efecto, la Estrategia española de la economía social (2017-2020)⁷, por una parte, recoge que “La participación en la Estrategia de las

⁶ Véase al respecto, por ejemplo, Demoustier (2018) y RTES/Cornu (2014).

⁷ Resolución de 15.3.2018, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29.12.2017, por el que se aprueba la Estrategia Española de Economía Social 2017-2020.

comunidades autónomas y entidades locales tendrá carácter potestativo” y con ello reconoce la autonomía de estos niveles de gobierno en la implementación de sus propias políticas de fomento. Pero, por otro lado, esta Estrategia establece, en la medida 22 del Eje 4, relativo a la Generación de mecanismos innovadores de participación de la economía social en sectores estratégicos, el “Fomento de la cooperación interinstitucional para el desarrollo de la economía social. Para ello se promoverá el establecimiento de acuerdos de cooperación con los municipios a través de los agentes de desarrollo local, cuya función se ampliaría a la de la creación e incubación de empresas de economía social. La tupida red de municipios multiplicará el efecto promotor a través de estos agentes de desarrollo.” y la medida 47 establece “Incrementar la visibilidad de las entidades de la economía social en los sitios web de las Administraciones Públicas” en particular de la Administración General del Estado, comunidades autónomas y entidades locales.

El gobierno regional de la Generalitat Valenciana, especialmente activo en los últimos años en materia de fomento de cooperativas y de la economía social, en particular con sus planes Fent Cooperatives I y II, también contempla la participación de los gobiernos locales en esta agenda de promoción de la economía social.

El Plan Fent Cooperatives II (2021-22) implica a los gobiernos locales en múltiples líneas, bloques y medidas de actuación que revelan, por un lado, la complejidad y sistematización del Plan y por otro el diversificado engarce de la administración local en esta política territorial de ámbito regional (Alba et al, 2021). Las políticas recogidas aparecen en la tabla 4.

Tabla. 4. Implicación de los gobiernos locales en el Plan Fent Cooperatives II

<p><i>Línea 4 “Colaboración público-privada”:</i> Extensión de la colaboración público-privada entre las cooperativas y las administraciones locales y la Generalitat Valenciana, ya sea directamente o a través de su sector público instrumental, en distintos ámbitos de actividad de las cooperativas.</p> <p>Bloque 3.1. Fomento de las cooperativas como instrumento idóneo para el desarrollo local y para la lucha contra la desertización social y empresarial del medio rural</p> <p><i>Medida 19:</i> Creación de una red local estable de prescriptores cooperativos (nodos de desarrollo cooperativo) para impulsar la promoción y difusión del cooperativismo con coordinación comarcal</p> <p><i>Medida 20:</i> Impulso de la participación y colaboración de las entidades de la Administración local en proyectos de impacto territorial liderados por cooperativas.</p> <p><i>Medida 21:</i> Incentivación de la presencia activa de las cooperativas en las estructuras, dinámicas y acciones generadas en su entorno local.</p> <p>En colaboración público-privada - Bloque 4.1. Avance hacia un papel preferente de las cooperativas en la prestación de servicios públicos, comunitarios y de interés general</p> <p><i>Medida 28:</i> Desarrollo de campañas de divulgación y formación que impulsen la colaboración público-privada entre las cooperativas y las Administraciones local y autonómica, con el objeto de dar a conocer los instrumentos jurídicos disponibles para ello, de sensibilizar sobre la idoneidad de la fórmula cooperativa para llevar a cabo estas iniciativas, y de proporcionar apoyo técnico al personal funcionario implicado a fin de aportar seguridad jurídica a las operaciones</p> <p><i>Medida 29:</i> Fomento de la participación de las Administraciones públicas en proyectos económicos de interés locales desarrollados por cooperativas</p>

Fuente: Alba et al (2021) Plan Fent Cooperatives II (2021-22)

Respecto a la política del gobierno regional, es importante destacar que incluye elementos de refuerzo como son, indicadores para la evaluación de esta política, como es el indicador Número de ayuntamientos que realizan proyectos de promoción Cooperativa y la Creación de la Red de Municipios por el Emprendimiento Sostenible, el Cooperativismo y la Innovación Social. Y por otro lado que esta implicación de los gobiernos locales se ha traducido en partidas presupuestarias. En concreto, en los presupuestos de los ejercicios 2021 y 2022 existen aprobadas partidas que conjuntamente suponen cerca de 2 millones de €⁸. En concreto, el Programa Llamp, destinado a Entidades sin ánimo de lucro y entidades locales de la Comunidad Valenciana y cuya finalidad es el fomento y desarrollo del programa de mentorización avanzada en

⁸ Ley 4/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2021 y Ley 8/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2022.

emprendimiento sostenible y del programa de aceleración de proyectos emprendedores de triple impacto en la Comunitat Valenciana, cuenta con 525.000€ para el ejercicio 2021 y 1.118.000 € para 2022. Las entidades concretas que se han beneficiado han sido: CEEI València, CEEI Elche, CEEI Castelló, Fundación Novaterra, FEVECTA, Avaesen, Fundasem, Ayuntamiento de València-Las Naves, Ayuntamiento de Alicante (Impulsa Alicante) y Ayuntamiento de València (València Activa). La otra línea denominada “Red Municipios por la Economía Social”, destinada al desarrollo de iniciativas de fomento de la Economía Social en la Administración Local y apoyo al emprendimiento en el ámbito local, contaba con un presupuesto de 165.000€ en 2021 y 100.000€ en 2022, siendo beneficiarias las entidades locales Diputaciones de Alicante, Castelló y Valencia.

7. Conclusiones

Los gobiernos locales son potenciales agentes estratégicos para el desarrollo de la economía social en los próximos años. Las agendas políticas de Naciones Unidas – OIT con su reciente resolución sobre Trabajo decente y economía social y solidaria, la Comisión Europea, con su recién aprobado Plan de acción europeo para la economía social (2021-2030), del Gobierno de España, con su Estrategia española de la economía social, y de gobiernos regionales, como el de la Generalitat Valenciana con su Plan Fent Cooperatives (2021-22), así lo reconocen y promueven.

En el presente estudio se ha analizado el papel desempeñado en la actualidad por los gobiernos locales de la Comunitat Valenciana en materia de fomento de la economía social. Se ha elegido esta región pues es una de las Comunidades Autónomas más activas y económicamente potentes en cuanto a entidades de Economía Social en su territorio, así como en tradición de políticas -al menos a nivel regional- de fomento de esta realidad socioeconómica. Se ha aportado información empírica al objeto de diagnosticar este fenómeno de políticas públicas, valorando el grado de implicación de los poderes públicos locales, los tipos de políticas en los que estas administraciones son más activas e identificando limitaciones y puntos clave en estas políticas y las características comunes de los municipios más activos en esta política desplegada a nivel local.

La conclusión más significativa, y que es necesario destacar, es que la inmensa mayoría de los ayuntamientos valencianos han desplegado alguna medida de fomento de la economía social. De entre las 6 que se les proponía, únicamente el 9,7% de estos municipios ha señalado que no han implementado ninguna medida. Este dato es relevante porque revela la receptividad de los municipios a esta realidad social y que existe margen para desarrollar estas políticas y con ellas mejorar el ecosistema local de apoyo al cooperativismo y la economía social.

Los instrumentos más utilizados por los gobiernos valencianos para el fomento del cooperativismo y la economía son, por este orden, Oferta de espacios y servicios del ayuntamiento, Instrumentos financieros destinados a las cooperativas y la economía social, Facilidades a estas entidades para el acceso a la contratación pública municipal y finalmente Desarrollo de actividades de difusión, jornadas y formación.

El nivel de conocimiento de las fuentes de financiación destinadas a la economía social y procedentes de gobiernos supramunicipales (europeo, estatal y regional) es indicativo de la eficacia de la política multinivel y en concreto del rol del gobierno local como canal de transmisión de políticas. Sin embargo, los resultados revelan que el 60% de los municipios valencianos desconocen las fuentes de financiación destinadas a la Economía Social. A la inversa, los municipios con mayor grado de implicación en el fomento de la economía social presentan un mayor conocimiento de estas fuentes de financiación (85% de municipios categorizados por alto grado de implicación conocen estas fuentes) lo que redundará en eficacia del canal de transmisión, pero también en catalizar la irradiación de nuevas políticas de fomento. El desconocimiento de tales fuentes de financiación va ligado también al desconocimiento de la propia economía social y del mundo de las cooperativas.

Otra conclusión refiere a que el tamaño del municipio importa: los municipios que han revelado no haber desplegado ninguna medida o una sola son fundamentalmente de tamaño pequeño. Y a mayor tamaño del municipio, mayor número de medidas de fomento del cooperativismo y la economía social se realizan. Este dato es revelador de la importancia de contar con recursos económicos y de personal para poner en marcha este tipo de políticas. La existencia de agentes de desarrollo local en el municipio, especialmente si cuentan con formación en economía social, favorece el despliegue de políticas en la materia, pero también coadyuva en un mayor conocimiento general respecto a la Economía Social y de las diferentes fuentes de financiación y ayudas en esta materia. En síntesis, los municipios más activos en el fomento de Economía Social presentan características comunes: son municipios de mayor tamaño y cuentan con agentes de desarrollo local.

Finalmente, pero no por ello menos relevante, es importante destacar dos elementos que coadyuvan en el desarrollo de políticas de economía social. En primer lugar, la existencia de agentes activos del ecosistema de economía social que colaboren e incluso promuevan iniciativas de desarrollo de este sector social en

complicidad con los gobiernos locales y especialmente cuando estos últimos carecen de medios, conocimientos o de proactividad. Es el caso de agentes como la Federación de cooperativas de trabajo asociado (FEVECTA), AESVAL, Caixa Popular o las propias universidades (en particular la Universitat de València), que han promovido distintas iniciativas en las funciones que les son propias: conocimiento y sensibilización, formación, asesoramiento y acompañamiento y en algunos casos, financiación. Se contrasta lo que indica la literatura ofrecida al inicio de este artículo, especialmente la relativa al *ecosystem approach* de las políticas de nueva generación: La vertebración y desarrollo de un ecosistema de economía social a nivel territorial resulta, pues, clave para la propia economía social valenciana: la colaboración del gobierno local con el ecosistema valenciano favorece asimismo la implicación de éste desde la perspectiva territorial y no solamente desde la de ser canal de transmisión de la política multinivel. Es más proclive, en fin, a implicarse en proyectos de envergadura de interés territorial activados por entidades de su entorno.

El segundo elemento es el de contar con alguna persona o grupo de personas proactivas, sensibilizadas y expertas en materia de economía social y sus políticas, como se ha constatado en otras experiencias municipales de éxito (véase en Chaves, Vía y García-Jané, 2020). Y en la realidad valenciana vuelve a reproducirse. Es singular el caso de Burjassot, y en menor medida de Valencia. En ambos se cuenta con técnicos de desarrollo local, en el caso de la ciudad del Cap i Casal, incluso de una entidad como es Valencia-Activa. Estos técnicos cuentan con formación en economía social (en el primer caso, con un Máster en economía social y en el segundo con un Máster en desarrollo local, con especialidad en cooperativas y economía social, ofrecidos por la Universitat de València) y mantienen una relación estable de información y trabajo con la institución universitaria, con la que llevan a cabo proyectos. También mantienen relación estable de cooperación con otros agentes del ecosistema valenciano, como las federaciones cooperativas. Pero más allá, internamente al gobierno local, se ha promovido la especialización de esta persona técnica en actividades ligadas al cooperativismo, retroalimentando un proceso hacia la multiplicación de iniciativas de diversa naturaleza, incluyendo un Plan de desarrollo municipal del cooperativismo.

Este trabajo abre diversas líneas de investigación para el futuro entre las que podemos destacar, en primer lugar, los análisis comparativos con otros territorios tanto de España como de otros países al objeto de identificar variaciones en la implicación de los gobiernos locales, elementos diferenciales en su entorno que coadyuvan a su despliegue y al modo diferenciado de las políticas desplegadas. Ello, en un contexto como el de la nueva política europea de apoyo a la economía social, constituiría una aportación científica de indudable valor. Otra línea de investigación es la relativa al estudio de la capacidad de innovación política desplegada por los gobiernos locales más proactivos, qué nuevas baterías de medidas han creado, en qué medida han respondido a las nuevas necesidades sociales y económicas emergentes y qué grado de eficacia han mostrado. Entre estas medidas se encuentran, por ejemplo, la cesión de suelo municipal para la construcción de residenciales cooperativos o la colaboración público-privada en servicios públicos.

Apoyos: El presente estudio se beneficia de la financiación para proyectos de investigación de la Generalitat Valenciana al IUDESCOOP – Universitat de València / 2020-2021.

8. Referencias bibliográficas

- Alba, N. et al. (2021) *Plan de apoyo y fomento del cooperativismo de la Comunitat Valenciana 2021 – 2022* (Fent Cooperatives II). Valencia: Confederació de Cooperatives de la Comunitat Valenciana.
- Altzelai, I. (2020) Un marco jurídico para la empresa social en la Unión Europea. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de economía social y cooperativa*, N° 37, pp. 105-140, <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.37.17845>.
- Azanza, G., Iglesias, A., Henry, G. y Alejos, B. (2020) Desarrollo regional e innovación social en el autoempleo: estudio del caso de los programas de reactivación comarcal como iniciativa pública. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, N° 134, e69170. <https://dx.doi.org/10.5209/REVE.69170>.
- Bance, P. (2016) “L’État stratège: État « réduit » ou à « capacité étendue » en régime de gouvernance multi-niveaux”. En: Bance, P. (ed.), *Quel modèle d’État stratège en France?* Rouen, France: Presses Universitaires de Rouen, pp. 21-39.
- Bassi, A. y Fabbri, A. (2020) Under pressure: Evolution of the social economy institutional recognition in the EU. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 91(3), pp. 411-433.
- Bastida, M., Olvera, A. y Savall, T. (2020) Medidas para el fomento y consolidación de un ecosistema favorable a la Economía Social en Galicia. La Red Eusumo. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, N° 98, pp. 59-94. DOI: 10.7203/CIRIEC-E.98.15872.
- Boixarder, J. (2014) Instruments de gestió local per a l’impuls de l’Economia Social i Solidaria. En: García-Jané, J. (ed) *Guia d’economia social i solidària per a l’administració local*. Barcelona: Diputació de Barcelona. pp. 65-81.
- Caravantes, G. M., Fajardo, F., Serrano, J. J. (2021) El municipalismo frente a la crisis de la COVID-19: el caso de los ayuntamientos de la provincia de Valencia. *Cuadernos de Geografía*, N° 106, pp. 99-112. <https://doi.org/10.7203/cguv.106.20423>.

- Carter C., Smith A. (2008) Revitalizing public policy approaches to the EU. *Journal of European Public Policy*, vol. 15, N° 2, pp. 263-281.
- Castro, R.B., Santero, R., Martínez, M.I. y De Diego, P. (2020) From the economic to the social contribution of the Social Economy. Monetary assessment of the social value created for the Spanish economy. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, N° 100, pp. 31-65. DOI: 10.7203/CIRIEC-E.100.18163.
- Catalá, B. (2020) *Las políticas públicas de economía social desplegadas por los ayuntamientos de la Comunitat Valenciana*. Valencia: Edl CIRIEC e IUDESCOOP.
- Catalá, B., Chaves, R., Merino, F., Santacruz, P., Savall, T. y Vañó, M.J. (2021) *Guía de políticas de Economía Social y Cooperativa para la Administración Local de la Comunitat Valenciana*. Valencia: CIRIEC-IUDESCOOP.
- Chaves, R. (2002) Políticas públicas y estructuras de apoyo a la Economía Social en España. En: Barea, J. y Monzon, J. L. (dir) *La Economía Social en España en el año 2000*. Valencia: CIRIEC-España. pp. 128-142.
- Chaves, R. (2010) Las actividades de cobertura institucional: infraestructuras de apoyo y políticas públicas de fomento de la Economía Social. En: Monzón, J.L., Murgui, S., Galán, J. y Antuñano, I.; *La Economía Social en España en el año 2008. Ámbito, magnitudes, actividades y tendencias*. Valencia: CIRIEC España.
- Chaves, R. (dir) (2020) *La nueva generación de políticas de fomento de la economía social en España*. Valencia: Tirant lo blanc editorial.
- Chaves, R. y Demoustier, D. (2013) *The emergence of the social economy in Public Policy, an International analysis*. Brussels: Peter Lang Publishers.
- Chaves-Avila, R. y Gallego-Bono, J. R. (2020) Transformative Policies for the Social and Solidarity Economy: The New Generation of Public Policies Fostering the Social Economy in Order to Achieve Sustainable Development Goals. The European and Spanish Cases. *Sustainability*, N° 12(10), pp. 4059.
- Chaves, R. y Monzón, J. (2012) Beyond the crisis: the social economy, prop of a new model of sustainable economic development. *Service Business*, vol. 6, N° 1, pp. 5-26.
- CESE - Chaves, R. y Monzon, J. (2018) *Buenas prácticas en las políticas públicas relativas a la Economía Social europea tras la crisis económica*. Bruselas: Comité Económico y Social Europeo. Obtenido de <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/best-practices-public-policies-regarding-european-social-economy-post-economic-crisis-study>.
- Chaves, R., Monzón, J.L. y Juliá, J. (dir) (2018). *Libro blanco del cooperativismo y de la Economía Social en la Comunidad Valenciana*. Valencia: CIRIEC-España.
- Chaves, R. y Monzón, J.L. (dir) (2020) *Libro blanco de la economía social y del tercer sector de la Comunitat Valenciana*. Valencia: CIRIEC-España
- Chaves, R. y Savall, T. (2020a) La política de promoción de la economía social (cooperativas y sociedades laborales) en la Comunitat Valenciana. En: Chaves, R. (dir) *La nueva generación de políticas de fomento de la economía social*. Valencia: Tirant lo blanc editorial.
- Chaves, R. y Savall, T. (2020b) La política de la economía social en la era Covid-19. En: AAVV; *Informe Economía Social Aragón*. Zaragoza: Cátedra Cooperativas y Economía Social Universidad de Zaragoza.
- Chaves, R. y Soler, A. (2022) How the social economy helps shape a post-pandemic economy. En: Krlev, G., Wruk, D., Pasi, G. y Bernhard, M. (dir) *Social Economy Science: Transforming the Economy & Making Society More Resilient*, Routledge, in press.
- Chaves, R., Via-Llop, J. y Garcia-Jané, J. (2020) *Public policies fostering the social and solidarity economy in Barcelona (2016-2019)*. UNRISD Working Paper N°5. Obtenido de [https://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpPublications\)/299C6B03993471B1802585AB004D2961?OpenDocument&fbclid=IwAR1igqEc_aqXrmLbVeYpQlyDjoj16V-UzYgXnDQZBlE6dYUMnGMZFYb5H4](https://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpPublications)/299C6B03993471B1802585AB004D2961?OpenDocument&fbclid=IwAR1igqEc_aqXrmLbVeYpQlyDjoj16V-UzYgXnDQZBlE6dYUMnGMZFYb5H4).
- Christiansen, T. (1996) Reconstructing European Space: From Territorial Politics to Multilevel Governance. *EU Working Papers* 96/53. Robert Schuman Centre, European University Institute, Italy.
- Coque, J. (2003) El desarrollo local sobre bases cooperativas: valorización de los recursos locales y creación de redes. En: Vidal, J. y Buendía, I. (coord.) *Cooperativismo y desarrollo local*. Madrid: Centro de estudios Ramón Areces. pp. 261-299.
- De Pablo, J. y Uribe, J. (2009) Emprendimiento de la Economía Social y desarrollo local: la promoción de las incubadoras de empresas de Economía Social en Andalucía. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, N° 64, pp. 5-33.
- Demoustier, D. (2018) Territorial clusters of economic cooperation. New levers for local and regional regulation. In: Richez-Batesti, N. y Itçaina, X. *Social and solidarity-based economy and territory*. From embeddedness to co-construction. Bruxelles: Perterlang-CIRIEC, pp. 297-325.
- European Committee of the Regions (2015) *The role of the social economy in restoring economic growth and combating unemployment*, Opinion (CDR1695, OJC51).
- European Committee of the Regions (2020) *The impact of social economy at the local and regional level*, Commission for Social Policy, Education, Employment, Research and Culture – European Committee of the Regions.
- European Commission (2020) *Social enterprises and their ecosystems in Europe - Comparative synthesis report*, por: Borzaga, C., Galera, G., Franchini, B., Chiomento, S., Nogales, R. y Carini, C., Luxembourg: European Commission.
- European Commission (2021) *European Action Plan for the Social Economy (EAPSE)* <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1537&langId=en>.

- Fajardo, G. y Chaves, R. (2019) *La Economía Social en la Comunitat Valenciana: Regulación y políticas públicas*. Valencia: Generalitat Valenciana.
- Fajardo, G., Vaño, M.J., Merino, F. (2020) *Claves de la colaboración público-cooperativa en el ámbito local: vivienda, empleo y servicios públicos*. Valencia: FECOVI.
- Gallego, J. R. y 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*, N° 76, pp. 127-157.
- Gallego, J. R. y Pitxer, J.V. (2020) El nuevo papel de la economía social en las políticas de desarrollo local: el caso valenciano. En: Chaves, R. (dir) *La nueva generación de políticas públicas de fomento de la economía social en España*. Valencia: Tirant lo blanc. pp. 379.
- García-Gutiérrez, C. (1999) Cooperativismo y desarrollo local. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, N° 68, pp. 33-46.
- George, S. (2004) 'Multi-level governance and the European Union'. En: Bache, I. y Flinders, M. (eds.), *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press. pp. 165-178.
- Gomez-Urquijo, L. (2021) Sinergias entre la estrategia social y económica de la UE y el fomento del cooperativismo y la economía social. De la crisis financiera a la crisis sanitaria. *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, N° 59, pp. 285-302. <http://dx.doi.org/10.18543/baidc-59-2021pp285-302>.
- Heesen, R, Bright, L.K y Zucker, A. (2019) Vindicating methodological triangulation. *Synthese*. Volume 196, pp. 3067-3081. DOI: 10.1007/s11229-016-1294-7
- Hooghe, L. y Marks, G. (2001) *Multi-level governance and European Integration*. Maryland: Rowman & Littlefield.
- Keating, M. (2001) The Politics of the European Union Regional Policy: Multi-level governance or flexible gate-keeping?. *Common Market Law Review*, N° 38, pp. 1326-7.
- Lévesque, B. (2016) Économie sociale et solidaire et entrepreneur social: vers quels nouveaux écosystèmes? *Revue Interventions économiques*, N° 54. <https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.2802>.
- Montesinos, S. (2016) La colaboración entre los municipios y la Economía Social: tras la reforma del régimen local: una perspectiva competencial, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*. N° 87, pp. 203-233.
- Morais, L.P. y Bacic, M.J. (2020) Social and Solidarity Economy and the need for its entrepreneuring ecosystem: current challenges in Brazil. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, N° 98, pp. 5-30. DOI: 107203/CIRIEC-E.98.14138.
- Mozas, A. y Bernal, E. (2006) Desarrollo territorial y Economía Social. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública Social y Cooperativa*, N° 55, pp. 125-140.
- OECD (2020) *Regional Strategies for the Social Economy: Examples from France, Spain, Sweden and Poland*. Paris: OECD.
- OIT (2022) *Trabajo decente y economía social y solidaria*, Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo, Junio 2022, Ginebra.
- Pastor, E. (2011) El papel de la Economía Social como motor del cambio social y la democratización sostenibles de las políticas públicas sociales en el ámbito local. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, N° 104, pp. 143-169. DOI: 10.5209/rev_REVE.2011.v104.5.
- Pecqueur, B. y Itçaina, X. (2012) Economie sociale et solidaire et territoire: un couple allant de soi? *Revue internationale de l'économie sociale: Recma*, N° 325, pp. 48-64.
- Perez, M. y Valiente, L. (2020) The business–territory relationship of cooperative societies as compared to the conventional business sector in the region of Andalusia. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 91, N° 4, pp. 565-583.
- Pitarch-Garrido, M.D. (2021) *La gobernanza metropolitana en la Comunidad Valenciana*. Valencia: Universitat de València.
- Richez-Batesti, N. y Itçaina, X. (dir) (2018) *Social and solidarity-based economy and territory. From embeddedness to co-construction*. Bruxelles: Perterlang-CIRIEC.
- RTES/Cornu S. (2014) *Les rôles des collectivités locales dans les dynamiques de PTCE*, RTES – Réseau des collectivités Territoriales pour une Economie Solidaire et l'Atelier Coopératif.
- Santacruz, P. (2017) *Proyecto de Promoción del Cooperativismo de Burjassot*. Burjassot: Ayto Burjassot.
- Soto, A., Arrillaga, P. y Etxezarreta, E. (2021) Factores clave para el fomento de la Economía Social desde lo local. *Revista Prisma Social*, N° 35, pp. 65-90.
- Toboso, F. y Scorsoni, E. (2015). "Niveles de gobierno y actuaciones de política económica", En: Toboso, F. y Caballero, G. (Eds), *Democracia y políticas económicas*. Elaboración, negociación y opciones, Madrid: Editorial Síntesis. pp. 109-145.
- Tomás, J. A. (2008) El desarrollo local sostenible en clave estratégica. *CIRIEC España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, N° 61, pp. 73-101.
- UNRISD (2020) *Promoting SSE through Public Policies: Guidelines for Local Governments*, UNRISD. [https://www.unrisd.org/80256B3C005BB128/\(httpProjects\)/6D84BAF50632AB5DC125842E00348D92?OpenDocument](https://www.unrisd.org/80256B3C005BB128/(httpProjects)/6D84BAF50632AB5DC125842E00348D92?OpenDocument).

Vañó, M. J. (2021) Colaboración público-cooperativa local en clave energética. En: Chaves, R. y Vañó, M.J. (coord.) *La economía social y el cooperativismo en las modernas economías de mercado*. Valencia: Tirant lo Blanch. pp. 33-52.

Anexo I: Cuestionario

Enlace al cuestionario: <https://forms.gle/Rmxcyb2mbbyGUDH97>.

Anexo II. Ficha técnica

Tabla. 5. Ficha técnica del estudio

Ámbito Geográfico	Comunidad Valenciana
Técnica de recogida de información	Cuestionario online
Población	542 Ayuntamientos de la Comunidad Valenciana
Fecha de trabajo de campo	24.4.2020 a 21.5.2020
Número de respuestas obtenidas	124 Ayuntamientos
Tratamiento de los datos	Excel y tablas dinámicas para cruces multivariantes.
Variables de cruce	Tamaño de los municipios, presencia de ADL
Márgenes de error	Error: 5%; Nivel de confianza: 95%

Fuente: Elaboración propia